Das
württembergische Notverordnungsrecht
unter Vergleich mit dem Notverordnungsrecht anderer deutscher Staaten.

Inaugural-Dissertation

der

hohen staatswissenschaftlichen Fakultät zu Tübingen

vorgelegt von

Robert Held,
Amtmann in Stuttgart.

Stuttgart.
Druck von W. Kohlhammer.
1905.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547024_0175

Inhaltsverzeichnis.

A. Einleitung. Seite

§ 1. Regierung und Stände, Gesetz und Verordnung in Württemberg 1

B. Die Notverordnung nach württ. Recht unter Vergleichung mit dem Recht anderer deutscher Staaten.

I. Die Notverordnung im allgemeinen.

§ 2. Zweck und rechtliche Natur der Notverordnung 6
§ 3. Die geschichtliche Entwicklung der Notverordnung . . . 7

II. Die Notverordnung im besonderen nach den positiven Verfassungsbestimmungen.

§ 4. Die Voraussetzungen der Notverordnung 12
§ 5. Die Erscheinungsform der Notverordnung 16
§ 6. Der Inhalt der Notverordnung 20
§ 7. Die Wirkungen der Notverordnung 25
§ 8. Die Rechtfertigung der Notverordnung 29
§ 9. Außerkrafttreten der Notverordnung 37
§ 10. Notverordnung und Artikel 68 der Reichsverfassung . . 45

C. Schlußwort.

§ 11. Das württembergische Notverordnungsrecht in seiner Weiterbildung 49

Literaturnachweis 51

A. Einleitung.

§ 1.

Regierung und Stände, Gesetz und Verordnung in Württemberg.

Nachdem in Bayern unterm 26. Mai 1818, in Baden unterm 22. August 1818 im Wege der Oktroyierung Repräsentativverfassungen eingeführt worden waren, kam in Württemberg das Landesgrundgesetz, wenn auch nach langem und erbittertem Verfassungskampfe, durch freie Übereinkunft der Krone mit den Ständen des Landes zustande.[1])

Am 25. September 1819 wurden von dem König und der zur Beratung der Verfassung einberufenen Ständeversammlung die neue württembergische Verfassungsurkunde unter Auswechslung der beiderseitigen Exemplare feierlich unterzeichnet und durch K. Manifest vom 27. September 1819 verkündigt.[2])

Damit war dem Artikel 13 der deutschen Bundesakte von 1815 entsprochen und trat Württemberg in die Reihe der konstitutionellen Staaten ein.

Die absolute Regierung, die mit dem 30. Dezember 1805, dem Tage der gewaltsamen Aufhebung der altständischen Verfassung Alt-Württembergs durch König Friedrich I. begonnen hatte, hatte ihr vom Lande heiß ersehntes Ende gefunden.

Während der absolute Staat die gesamte Staatsgewalt in der Person des Monarchen vereinigt und ihn in der Ausübung der Staatsgewalt in keiner Weise beschränkt, ist dem konstitutionellen Staate, der ja ebenfalls die gesamte Staatsgewalt dem Recht und der Innehabung nach, in der Person des Monarchen vereinigt, eine Beschränkung

[1]) Bitzer S. 23.
[2]) Gaupp, St.R., S. 10.

des Monarchen in der Ausübung der Staatsgewalt durch die Verfassungsurkunde und die sie ergänzenden Verfassungs- und Landesgesetze charakteristisch.

„Die Verfassung ist daher unwiderrufliche Selbstbeschränkung der absoluten Monarchie und im ganzen wie im einzelnen dahin zu interpretieren, daß die absolute Monarchie die Fülle ihrer Gewalt nicht habe weiter einschränken wollen, als der Text der Verfassung besagt."

„Hiemit ist aber für die Entscheidung aller Streitfragen über den Umfang der Kronrechte und insbesondere der Kompetenzstreitigkeiten zwischen Krone und Volksvertretung eine Präsumption geschaffen, welche für die Unbeschränktheit der Krone und gegen die Kompetenz wie aller beschränkender Faktoren, so insbesondere der Volksvertretung streitet." [1])

Es bedarf daher die Volksvertretung zur Begründung ihrer Zuständigkeit im einzelnen Fall eines positiven verfassungsrechtlichen Titels.

So bestimmt denn die bayerische Verfassungsurkunde in Titel II § 1 und Titel VII § 1 einerseits, daß der Monarch alle Rechte der Staatsgewalt in sich vereinigt, andererseits, daß die Volksvertretung nur über diejenigen Gegenstände beraten und beschließen kann, welche ihr durch die Verfassung ausdrücklich zugewiesen sind.

Die württembergische Verfassungsurkunde enthält nun eine ausdrückliche Bestimmung in letzterem Sinne nicht, dagegen führt § 4 in Verbindung mit § 124 der württembergischen Verfassung wohl indirekt zu demselben Ergebnis.

§ 4 der württembergischen Verfassungsurkunde bestimmt:

„Der König ist das Haupt des Staates, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt, und übt sie unter den durch die Verfassung festgesetzten Bestimmungen aus."

§ 124 bestimmt:

„Die Stände sind berufen, die Rechte des Landes, in dem durch die Verfassung bestimmten Verhältnisse zum Regenten geltend zu machen."

In näherer Feststellung dieses Berufes bestimmt sodann § 124:

„Vermöge dieses Berufes haben sie (die Stände) bei der Ausübung der Gesetzgebungsgewalt durch ihre Einwilligung mitzuwirken, in Beziehung auf Mängel oder Mißbräuche, die sich bei der Staatsver-

[1]) Anschütz S. 4.

waltung ergeben, ihre Wünsche, Vorstellungen und Beschwerden dem Könige vorzutragen, auch wegen verfassungswidriger Handlungen Klage anzustellen, die nach gewissenhafter Prüfung für notwendig erkannten Steuern zu verwilligen und überhaupt das unzertrennliche Wohl des Königs und des Vaterlands mit treuer Anhänglichkeit an die Grundsätze der Verfassung zu befördern."

§ 124 enthält nun keine vollständige Feststellung aller, sondern nur eine Aufzählung der hauptsächlichsten Zweige des Berufs der Ständeversammlung (siehe z. B. §§ 107, 109—113 der württ. Verfassungsurkunde).[1]) Der Hauptzweck der württ. Ständeversammlung ist — um zusammenzufassen — die Verteidigung der sämtlichen Volksrechte gegen etwaige Angriffe der Regierung. Die württ. Stände haben nur ausnahmsweise, wie z. B. bei der Gesetzgebung und Steuerverwilligung, positiv bei der Ausübung der Staatsgewalt selbst mitzuwirken.[2])

Da aber Ausnahmen von der Regel strikt zu interpretieren sind, so ist auch das die Gewalt des Monarchen (§ 4 der württ. Verfassungsurkunde) einengende Mitwirkungsrecht der Volksvertretung auf die in der Verfassung ausdrücklich bezeichneten Fälle zu beschränken.

Es gilt daher für Württemberg dasselbe wie für Bayern 2c. (siehe oben). Es ist demgemäß auch hier die gesamte Staatsgewalt in der Person des Monarchen vereinigt und dieser in der Ausübung derselben, insbesondere durch die Stände, nur insoweit beschränkt, als die Verfassung ausdrücklich normiert.

Eine solche ausdrückliche Beschränkung durch die Stände ist nun unter anderem in § 88 der württembergischen Verfassungsurkunde enthalten, welcher bestimmt: „Ohne Beistimmung der Stände kann kein Gesetz gegeben, aufgehoben, abgeändert oder authentisch erläutert werden."

Hiedurch ist nun zwar entschieden, daß Gesetze, welche auf dem in § 88 vorgeschriebenen Wege, also mit Zustimmung der Stände in Kraft und Geltung gelangt sind, nur mit solcher Zustimmung wieder aufgehoben, abgeändert oder authentisch interpretiert werden können[3]) und weiterhin, daß jeder Befehl der Staatsgewalt, wenn Regierung und Stände übereinstimmen, ohne Rücksicht auf den Inhalt in die Form des Gesetzes gekleidet werden kann (Gesetz im formellen Sinn).

Dagegen ist nicht entschieden, welche Arten von allgemeinen Anordnungen der Staatsgewalt, die eine Änderung verfassungsmäßig

[1]) Mohl I, S. 535.
[2]) Sarwey, Staatsrecht II, S. 134.
[3]) Bitzer S. 275.

verabschiedeter Gesetze nicht enthalten, nur als Gesetze unter den in § 88 der Verfassungsurkunde festgesetzten Formen erlassen werden können, d. h. die Frage: welche Angelegenheiten müssen durch Gesetz, welche dürfen durch Verordnung geregelt werden? (Gesetz im materiellen Sinn.)

§ 88 setzt vielmehr den materiellen Gesetzesbegriff als gegeben voraus, und so kann die Lösung der Frage nur auf dem Wege der Auslegung und wissenschaftlichen Untersuchung gefunden werden.

Die Entstehungsgeschichte des § 88 der württ. Verfassungsurkunde ergibt nun folgendes: Der Verfassungsentwurf von 1815 bestimmte in § 35: „ohne ihre (der Stände) Zustimmung erhält kein neues, die persönliche Freiheit und das Eigentum oder die Verfassung betreffendes allgemeines Gesetz die königliche Sanktion und kann nicht promulgiert werden." [1])

Ähnlich § 1 Kap. X des ständischen Verfassungsentwurfes von 1816: „ohne die Beistimmung der Landstände soll weder ein neues, die persönliche Freiheit, das Eigentum oder die Verfassung selbst betreffendes Gesetz gegeben, noch ein konstitutionsmäßig errichtetes Gesetz aufgehoben, abgeändert oder erläutert werden," [2]) und § 150 des K. Entwurfes von 1817: „ohne die Beistimmung der Landstände kann kein neues Gesetz, welches die Landesverfassung selbst betrifft, oder die Freiheit der Person und des Eigentums der Staatsangehörigen zum Gegenstand hat, gegeben, noch ein mit landständischer Mitwirkung gegebenes aufgehoben, abgeändert oder authentisch erklärt werden," [3]) während in den Verfassungspropositionen von 1819, eine Exemplifikation unterblieb, vielmehr § 83, der mit § 88 der verabschiedeten Verfassungsurkunde völlig übereinstimmt, die obige kurze Fassung erhielt.[4])

Die Entstehungsgeschichte des § 88 weist somit darauf hin, daß das Recht der Mitwirkung der Stände bei Erlassung von Gesetzen nicht beschränkt werden sollte auf die zuletzt in dem K. Verfassungsentwurf von 1817 bezeichneten Gegenstände.[5])

Vielmehr ergibt sich aus ihr in Verbindung mit § 89 der württ. Verfassungsurkunde, welcher u. a. bestimmt: „Der König hat das Recht, ohne die Mitwirkung der Stände, die zur Vollstreckung und Handhabung der Gesetze erforderlichen Verordnungen zu treffen," die

[1]) Fricker S. 9.
[2]) Fricker S. 57.
[3]) Fricker S. 111.
[4]) Fricker S. 164.
[5]) Bitzer S. 275.

Lösung, daß die württ. Verfassungsurkunde unter Gesetz a. a. O. das geltende Privat- und öffentliche Recht überhaupt begreifen wollte.

Es ist daher auch in Württemberg anerkannten Rechtens, daß ein Befehl der Staatsgewalt, welcher eine Abänderung des bestehenden Rechtszustandes bewirken soll, welcher also einen Rechtssatz aufstellt und damit die Handlungsfreiheit beschränkt, nur im Wege der Gesetzgebung erlassen werden kann,[1]) d. h. daß jedes Gesetz im materiellen Sinn zugleich ein solches im formellen Sinn sein muß, es sei denn, daß ein formelles Gesetz eine andere Form — den Verordnungsweg — zuläßt.[2])

Hieraus ergibt sich, daß auch in Württemberg Rechtsverordnungen nur **intra legem** und nicht **praeter legem** zulässig sind, und daß § 89 zunächst nur Verwaltungsverordnungen zum Gegenstand hat.

Eine wirkliche Ausnahme hievon, ein Verordnungsrecht **praeter legem** normiert aber § 89 der württ. Verfassungsurkunde (Schluß) zugunsten des Königs für Notfälle.

[1]) Gaupp, St.R., S. 170.
[2]) Anschütz S. 16.

B. Die Notverordnung nach württembergischem Recht unter Vergleichung mit dem Recht anderer deutscher Staaten.

I. Die Notverordnung im allgemeinen.

§ 2.

Zweck und rechtliche Natur der Notverordnung.

Die Notwendigkeit eines Verordnungsrechtes für Notfälle, eines sog. Notverordnungsrechtes, ergab sich erst in der konstitutionellen Monarchie, und zwar durch die Einführung des Begriffes der formalen Gesetzgebung.

Denn die Bestimmung, wonach jede Abänderung des bestehenden Rechtszustandes der vorgängigen Zustimmung der Stände bedarf, ermöglicht wohl eine reifliche und verständige Erwägung aller in Betracht kommenden rechtlichen und politischen Fragen, nicht aber gestattet sie in jedem einzelnen Fall eine rasche Entschließung, ein schnelles Eingreifen.

Eine solche rasche Entschließung erheischen aber oftmals unvorhergesehene schwerwiegende Aufgaben, die verfassungsmäßig nur durch Gesetz zu lösen sind.

Sollte das Stocken des schwerfälligen Gesetzgebungsapparates — mag es nun seine Ursache in der nur zeitweiligen Tätigkeit der Stände (§ 127 der württ. Verfassungsurkunde) oder in subjektiven aus den Ständen heraus erwachsenden Gründen haben — gerade in solchen wichtigen Augenblicken dem Staate große, vielleicht unwiderrufliche Verluste zufügen dürfen? [1])

[1]) Glatzer S. 14.

„Es wäre geradezu unvernünftig durch starre Festhaltung der Sicherungsmittel das zu Sichernde selbst zugrunde gehen zu lassen!“[1])

Mangels besonderer verfassungsmäßiger Bestimmungen wird daher in solchen Fällen das Staatsoberhaupt in Erfüllung seiner Regentenpflicht im Wege der Verordnung das Erforderliche vorkehren. Unzweifelhaft macht sich aber hiedurch das Staatsoberhaupt eines formellen Verfassungsbruches schuldig, der nur durch nachträgliche ständische Indemnitätserklärung seine Heilung finden kann.

Hierin aber liegt oftmals der Keim zu schweren inneren politischen Verwicklungen.

Um dies zu vermeiden, haben daher die meisten konstitutionellen monarchischen Verfassungen ausdrücklich dem Monarchen für Notfälle ein Verordnungsrecht praeter legem, ein sog. Notverordnungsrecht eingeräumt. Nur Sachsen-Meiningen wie die Reichsverfassung kennen eine derartige Bestimmung nicht.

§ 3.

Die geschichtliche Entwicklung der Notverordnung.

Die Ansichten über den geschichtlichen Ursprung des Notverordnungsrechtes gehen auseinander.

Auf der einen Seite erblickt Bischof die geschichtlichen Grundlagen des modernen Notverordnungsrechtes in Institutionen des heiligen römischen Reiches und sucht den Nachweis zu führen, daß das Recht der provisorischen Gesetzgebung zur Reichszeit ein Hoheitsrecht der kaiserlichen Krone gewesen sei.[2])

Auf der anderen Seite betrachtet Spiegel das Notverordnungsrecht lediglich als ein Produkt der modernen konstitutionellen Theorie, entstanden auf dem Boden des deutschen Konstitutionalismus.[3])

Mit Bezug auf die erste Ansicht ist zu bemerken: abgesehen davon, daß zwischen Einrichtungen des heiligen römischen Reiches und den heutigen Verfassungsformen des konstitutionellen Staates ein tiefer Abgrund klafft, ist mit Hatschek auf die Tatsache hinzuweisen, daß die von dem Einfluß der französischen Charte von 1814 noch unberührten Verfassungen, welche die alten ständischen Institute zu

[1]) Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, 2. Bd. S. 624.
[2]) Bischof S. 127 ff.
[3]) Spiegel S. 2 ff.

erhalten suchen, wie die Sachsen-Weimarsche von 1816 und die Nassausche von 1814 nichts von dieser provisoria potestas des Herrschers wissen. Erst die süddeutschen Verfassungen seit 1818, allen voran die badische, dann die württembergische und hessische, welche unter dem erwiesenen Einfluß der französischen Charte von 1814 stehen, erst diese kennen ein Notverordnungsrecht. „Wäre dessen Anknüpfung an das alte Recht gerechtfertigt, so hätten auch die Verfassungen vor 1818, welche noch die Eierschalen des Ständestaates an sich tragen, ein Notverordnungsrecht kennen müssen.“ [1])

Bezüglich der zweiten Ansicht ist zu bemerken: Die französische Charte von 1830 hat zwar in Artikel 13 ein Notverordnungsrecht für die Zukunft verboten, dagegen lehrt die französische Verfassungsgeschichte, daß das, was damals verboten, zuvor geltendes Recht gewesen ist. Die französischen Juliordonnanzen Karls X. waren die Ursache, weshalb in der Charte von 1830 das Notverordnungsrecht verboten worden war. Gerade diese Ordonnanzen, durch welche das Wahl- und Preßgesetz suspendiert worden waren, gründeten sich aber auf einen Artikel der französischen Charte von 1814, welcher der Urtypus aller Notverordnungsparagraphen geworden ist. Dieser Artikel 14 lautet:

> Le roi ... fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'État.

An diese Bestimmungen haben nun zunächst die durch die französische Charte von 1814 beeinflußten älteren Verfassungen von Baden, Württemberg und Hessen angeknüpft, aber auch die jüngeren, unter dem Einfluß der belgischen Verfassung vom 7. Februar 1831, vom Jahre 1848 an entstandenen deutschen Verfassungen haben wohl dieselbe Quelle des Notverordnungsrechts. Da nämlich die belgische Verfassung im Anschluß an die Bestimmungen des Artikels 13 der französischen Charte von 1830 in Artikel 67 ein Notverordnungsrecht ausgeschlossen hat, so ist es wahrscheinlich, daß das Notverordnungsrecht dieser Verfassungen den in den älteren deutschen Verfassungen enthaltenen Normen entnommen und damit auch auf die Bestimmungen der französischen Charte von 1814 zurückzuführen ist.

Als Quelle des deutschen Notverordnungsrechts erscheint daher der Artikel 14 der französischen Charte vom 4. Juli 1814.[2])

Über den Ursprung dieses Artikels 14 hat sich nun zwischen Hatschek und Friedmann eine Kontroverse entsponnen. Hatscheks Ausführungen gehen im wesentlichen dahin:

[1]) Hatschek S. 2ff. Friedmann S. 7ff.
[2]) Friedmann S. 8.

Dieser Artikel ist dem englischen Staatsrecht entlehnt und beruht auf einem Mißverständnis des englischen Rechts. Das englische Recht kennt nur eine objektive und keine subjektive Staatsnotstandstheorie. Diese Rechtslage ist aber von den Kommentatoren des englischen Rechts, insbesondere Blackstone, verkannt worden, insofern diese lehrten, daß die Exekutive im Falle eines Staatsnotstandes durch ein Suspensionsgesetz eine generelle Ermächtigung zu Ausnahmsmaßregeln, eine Diktaturgewalt erlangt. Tatsächlich aber gibt es in England im Falle eines Staatsnotstandes keine Diktaturgewalt, kein Notverordnungsrecht im technischen Sinne, vielmehr wird von der Regierung — ohne jegliche Privilegierung — bei Beurteilung einer Notstandshandlung und ihrer Entschuldbarkeit vor Gericht wie Parlament ein objektives Kriterium, das Prinzip des überwiegenden Interesses, verlangt, und hängt davon die Erteilung der Indemnität ab. — Da nun die Redaktoren der französischen Charte von 1814 das englische Recht nicht den englischen Rechtsquellen, sondern den englischen Kommentatoren, insbesondere Blackstone, entnommen haben, so beruht die Bestimmung des Artikels 14, welcher die Befugnis des Königs zu Notverordnungen im Falle eines Notstandes statuiert, auf einem Mißverständnisse.[1])

Demgegenüber weist Friedmann eingehend und meines Erachtens zutreffend nach, daß die englischen Kommentatoren die Rechtslage nicht verkannt haben, und daß keine historische Kontinuität zwischen Art. 14 und den Sätzen der englischen Kommentatoren vorliegt.

An Stelle der Hatschekschen These setzt Friedmann folgende: bei Redaktion der Charte bedeuteten die Worte „pour la sûreté de l'État" so viel wie „pour le salut de l'État" und Anfang- und Endwort des Artikels 14[2]) stellten keinen Rechtssatz dar, sondern lediglich eine Ausführung, die den Begriff der Prärogative der Krone entwickeln sollte. Da aber die Worte „pour la sûreté de l'Etat" durch die Kopula „et" mit den übrigen Rechten verbunden war, so faßte die französische Praxis diese Worte als besonderes Glied in der Summe der Rechte des Königs auf und folgerte, daß unter den Sonderrechten des Königs sich das Schutzrecht befinde.[3])

[1]) Hatschek S. 17.

[2]) Art. 14: le roi est le chef suprême de l'État, commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, nomme à tous les emplois d'administration publique et fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'État.

[3]) Friedmann S. 42.

Diese Erklärung erscheint mir etwas künstlich. Natürlicher erscheint mir nach Lage der damaligen Verhältnisse die Annahme, daß eine beabsichtigte Abweichung vom englischen Recht vorliegt. Denn Ludwig XVIII. und seine Ratgeber mußten um jeden Preis Konzessionen machen und gewährten daher den Konstitutionalismus im allgemeinen nach englischem Vorbild. In der Überzeugung jedoch, daß dieser Konstitutionalismus nur ein Übergangsstadium sei, um im Laufe der Zeit in einen kräftigen Absolutismus umzuschlagen, suchten sie auf Umwegen den Absolutismus wieder einzuführen, daher die bewußt zweideutige Regelung des Notverordnungsrechts in Artikel 14. Dieses Recht, an sich gerechtfertigt (s. oben § 2), mußte und sollte, da es der erforderlichen konstitutionellen Garantien gegen einen Mißbrauch seitens der Krone (abgesehen von der Ministerverantwortlichkeit) entbehrte, zur Schlinge für den Konstitutionalismus werden, und ist in dieser unglücklichen Fassung auch in die Verfassungen von Baden, Württemberg und Hessen übergegangen.

Während nun die Entwicklung in Frankreich zu einer Elimination des Notverordnungsrechtes durch die Charte von 1830 führte, ging die Weiterentwicklung in Deutschland in der Richtung, daß die späteren Verfassungen unter dem Eindruck der berüchtigten Ordonnanzen Karls X. Garantien des Verfassungsrechtes gegen das Notverordnungsrecht schufen (Ministerverantwortlichkeit, inhaltliche Schranken, Genehmigung durch die Stände 2c.).

Das württembergische Notverordnungsrecht des § 89 klingt fast wörtlich an Artikel 14 der französischen Charte von 1814 an.

Der K. Verfassungsentwurf vom 15. März 1815, der ständische Verfassungsentwurf von 1816 wie auch der K. Verfassungsentwurf von 1817 enthalten keine derartige Bestimmung.[1])

Erst die Verfassungsproposition von 1819 bestimmte in § 84, der wörtlich als § 89 in die endgültig verabschiedete Verfassungsurkunde übergegangen ist:

„Der König hat das Recht, in dringenden Fällen zur Sicherheit des Staates das Nötige vorzukehren."

Weder der Hauptbericht der ständischen Kommissionsmitglieder zu der von der gemeinschaftlichen Kommission ausgearbeiteten Verfassungsproposition von 1819, der einen gedrängten Umriß der Vorschläge enthält, noch der Kommissionsbericht über das VII. Kapitel des Verfassungsentwurfs: „von Ausübung der Staatsgewalt", sprechen sich bezüglich dieser Bestimmung näher aus. Beide

[1]) Fricker a. a. O.

Berichte beschränken sich vielmehr auf die Wiedergabe des Textes des § 84 bezw. 89.

Auch die Beratung der Verfassungsproposition in der Ständeversammlung selbst ergibt laut Protokoll vom 16. September 1819 in bezug auf diese Bestimmung nur wenig Aufschluß. Es wurde nur die diskretionäre Gewalt, welche dieser Paragraph dem König und den Ministern bezüglich der Frage einräumt, wann eine solche Dringlichkeit vorhanden, und was zur Sicherheit des Staates in einem solchen Fall erforderlich ist, hervorgehoben, indem der Abgeordnete Prälat von Abel ausführte: Der Schluß dieses Paragraphen errege in vielen Gemütern Unruhe, und zwar, fährt er wörtlich fort: „weil er so allgemein und ohne Hinzufügung sichernder Bestimmungen ausgedrückt, zu den nachteiligsten Vorkehrungen mißbraucht werden könnte. Wer soll beurteilen, wo Dringlichkeit statthabe, und was zur Sicherheit des Staates erfordert werde? Wie subjektiv und relativ sind solche Urteile, und wie leicht ist es dem Mächtigen, sein Urteil geltend zu machen! Sehr nötig wären daher sichernde Bestimmungen, soweit dieselben nur immer möglich sind.“ [1])

Demgegenüber führte der Vizepräsident Weishaar aus: „Dafür ist die Verantwortlichkeit der Minister. Sollte denn wohl dem König die Alternative gestellt werden, den Staat zugrunde gehen zu lassen oder ohne die Stände zu handeln? Es ist oft rasche Handlung schlechterdings nötig, und was heute geschehen muß, dazu könnten bei vorheriger Rücksprache mit den Landständen zehn Tage erfordert werden, wo es dann zum Handeln zu spät wäre.“

So verblieb es bei diesem Hinweis auf die Verantwortlichkeit der Minister, und wurden seitens der Ständeversammlung Einschränkungen nicht vorgeschrieben. Auch einem Antrag des Abgeordneten Beck, dem § 89 einen Beisatz zuzufügen, wonach die Stände von den getroffenen Verfügungen nachher und so bald als möglich in Kenntnis gesetzt werden sollen, wurde seitens der Stände eine Folge nicht gegeben, da das Beantragte — wie die allseits stillschweigend akzeptierte Äußerung des Abgeordneten Kiderlen: „Das muß ja ohnehin geschehen“, beweist — als selbstverständlich angesehen wurde, vielmehr wurde § 84 bezw. 89 ohne jede Änderung angenommen.[2])

[1]) Fricker S. 364 (Verhandlungen 43. Heft S. 97—98).
[2]) Fricker a. a. O.

II. Die Notverordnung im besonderen nach den positiven Verfassungsbestimmungen.

§ 4.

Die Voraussetzungen der Notverordnung.

Ein vergleichender Blick auf die Verfassungen Deutschlands zeigt uns hier, daß die Mehrzahl derselben eine Notverordnung nur für den Fall zulassen, daß die Stände nicht versammelt sind. Teils bestimmen sie dies ausdrücklich, wie die preußische Verfassungsurkunde (Art. 63: insofern der Landtag nicht versammelt ist), oder wie das Reichsgesetz vom 25. Juni 1873 für Elsaß-Lothringen: „während der Reichstag nicht versammelt ist", teils indirekt durch die Vorschrift, daß die in Frage stehenden Anordnungen den Ständen bei der nächsten „Zusammenkunft" (Sachsen, § 88 Abs. 2, Lippe) oder „dem Landtage bei dessen Zusammentritt" (Reuß ä. L.) oder „dem nächsten Landtage" (Oldenburg, Reuß j. L.) vorgelegt werden sollen. [1]

Dagegen enthält die württembergische Verfassungsurkunde im Verein mit der von Baden, Hessen und Altenburg weder direkt noch indirekt eine derartige Bestimmung (§ 89 der württ. Verfassungsurkunde).

Wohl behauptet Mohl [2]) im Widerspruch mit der herrschenden Lehre [3]) und ohne nähere Begründung, daß von der Befugnis des § 89 nur dann Gebrauch gemacht werden könne, wenn die Stände nicht versammelt seien. Die Unrichtigkeit dieser Ansicht ergibt sich aber nicht etwa nur — wie Sarwey, II, S. 21 ausführt — aus ihrer Unvereinbarkeit mit der Erläuterung der betreffenden Verfassungsbestimmung in der Sitzung der verfassungsberatenden Versammlung vom 16. September 1819 — siehe oben „Geschichtliche Entwicklung", § 3 —, sondern vielmehr aus dem Mangel jeder diesbezüglichen positiven Verfassungsbestimmung und dem Grundsatze — siehe oben § 1 —, daß die absolute Monarchie bei Vereinbarung der Verfassung die Fülle ihrer Gewalt nicht weiter hat einschränken wollen, als der Text der Verfassung ausdrücklich besagt.

[1]) Stoerk a. L.
[2]) Mohl, St.R. I, S. 199.
[3]) Gaupp S. 176; Sarwey, II, S. 21; Bitzer S. 290.

Es ist daher für Württemberg festzustellen, daß die Krone zum Erlaß von Notverordnungen nicht nur im Fall der Abwesenheit, sondern auch im Falle der Anwesenheit der Stände, ja selbst gegen deren ausdrücklichen Widerspruch berechtigt ist.

Im Falle der Abwesenheit der Stände ist die Regierung gemäß § 127 Abs. 1 der württembergischen Verfassungsurkunde, welcher bestimmt: „Der König wird alle 3 Jahre die Versammlung der Stände (Landtag) einberufen, und außerordentlicherweise, so oft es zur Erledigung wichtiger oder dringender Landesangelegenheiten erforderlich ist", vor Erlaß der Notverordnung verpflichtet, die außerordentliche Einberufung der Stände in Erwägung zu ziehen, und darf diese Einberufung nur dann unterlassen, wenn entweder der Gegenstand, welcher der gesetzlichen Regelung bedarf, im Verhältnis zu einer solchen außerordentlichen Maßregel zu geringfügig ist, oder aber durch die Umstände eine so schleunige gesetzliche Regelung erfordert wird, daß selbst ein außerordentliches Zusammentreten der Stände wegen des damit verbundenen Zeitverlustes den Zweck verfehlen würde.

Im Falle der Anwesenheit der Stände aber ist die Regierung unzweifelhaft dann zum Erlaß von Notverordnungen befugt, wenn die versammelten Stände trotzdem nicht die Gewähr bieten, daß sie der vorhandenen Dringlichkeit der Sache gerecht zu werden imstande sind, mag dies nun seine Ursache in dem schwerfälligen Parlamentsapparat haben oder, was insbesondere in heutiger Zeit in Betracht kommt, in subjektiven, aus dem Parlament erwachsenden Gründen (Lahmlegung durch Opposition).

Als weitere Voraussetzung des Notverordnungsrechts kennen sodann fast sämtliche deutsche Verfassungen — mit Ausnahme des Gesetzes für Elsaß-Lothringen, das in § 8 a. a. O. nur voraussetzt, daß der Reichstag nicht versammelt ist und der Bundesrat zustimmt — das Vorliegen eines Notstands an.

In der näheren Bezeichnung dieses Notstands, insbesondere des erforderlichen Grades, gehen dieselben aber auseinander, indem sie sich teils mit der Forderung begnügen, daß das Staatswohl ein Vorgehen der Regierung dringend erheischt (Baden, Sachsen, Braunschweig, Oldenburg, Weimar, Anhalt, Waldeck, beide Reuß, beide Schwarzburg, beide Lippe), teils aber eine tatsächliche Gefahr für Sicherheit und Bestehen des Staates verlangen (Preußen, Altenburg, Hessen, Koburg-Gotha).[1])

[1]) Stoerk a. a. O.

Letzterer Richtung folgt die württembergische Verfassungsurkunde, deren einzige Voraussetzung gemäß § 89 ist, daß die Sicherheit des Staates die angeordnete Verfügung und deren sofortige Erlassung fordert.

Wann eine derartige Gefährdung der Sicherheit des Staates, ein Notstand, vorliegt, wird immer Tatfrage sein, denn alle die Begriffe des § 89: „in dringenden Fällen", „zur Sicherheit des Staates", „das Nötige", sind so dehnbar, daß sie keinen festen Anhalt dafür geben können, ob wirklich das Notverordnungsrecht im Einzelfall Anwendung finden darf.

Es ist vielmehr unmöglich, objektiv ohne Berücksichtigung der jeweiligen politischen, sozialen ꝛc. Verhältnisse einen bindenden Begriff des Notstandes im Sinne des § 89 zu konstruieren.

Es wird daher im Einzelfall über Vorliegen wie Grad des Notstandes immer das subjektive Ermessen des Königs und seiner verantwortlichen Minister einerseits und der mit der Nachprüfung — siehe unten § 8 — betrauten Stände andererseits entscheiden.

In jedem Fall aber muß es sich um die Abwendung einer tatsächlichen Gefahr für die Sicherheit des Staats handeln und kann in keinem Fall die Erlangung eines bloßen Vorteils für das Staatswohl, auch wenn derselbe sonst unwiederbringlich verloren gehen würde, den Erlaß einer Notverordnung im Sinne des § 89 rechtfertigen.[1])

Dagegen ist nicht erforderlich, daß es sich um eine Gefahr, um einen Notstand für das gesamte Staatsgebiet handelt, vielmehr kann eine Notverordnung im Sinne des § 89 auch ergehen, wenn sich der Notstand nur über einen gewissen, begrenzten Raum des Staatsgebiets erstreckt, denn auch hier kann ein wirklicher Notstand vorliegen, der nur quantitativ, nicht qualitativ sich von ersterem unterscheidet.[2])

Des weiteren ist zum Erlaß einer Notverordnung im Sinne des § 89 nicht erforderlich, daß der Notstand bereits eingetreten ist, vielmehr genügt schon das Drohen eines solchen. Denn der Zweck der Notverordnung besteht darin, den Staat vor Schaden zu bewahren — siehe oben § 2 — und es würde dieser Zweck nur unvollkommen erreicht werden, wollte man — wie z. B. im Falle des raschen Fortschreitens einer gefährlichen Krankheit von Menschen, Tieren oder

[1]) Mohl, St.R., S. 201; Sarwey, St.R. II, S. 20.
[2]) Schwarz S. 207; Hansel S. 13; Glatzer S. 25.

Pflanzen — mit dem Erlaß einer Notverordnung so lange zuwarten bis unsere Grenzen erreicht, d. h. ein Notstand für den Staat oder wenigstens einen Teil desselben tatsächlich eingetreten ist.[1])

Ein Notstand kann aber weiterhin auch darin begründet sein, daß infolge übernommener Verbindlichkeiten internationaler Natur (z. B. Verbindlichkeiten aus Staatsverträgen) bestimmte Anordnungen unverzüglich getroffen werden müssen.[2])

Diese Auffassung leitete unter anderem auch die württembergische Regierung bei ihrem Vorgehen im Jahre 1850.

Damals wurde der nach dem Gesetz vom 1. Juli 1849 einberufenen Ständeversammlung (reine Volkskammer) — auf Grund einer Vereinbarung der Regierungen von Österreich, Bayern und Württemberg — die Verwilligung von 300 000 fl. zur Anschaffung des unumgänglichsten Bedarfs an Pferden, für Artillerie und Fuhrwesen angesonnen.

Dieses Ansinnen wurde von der Ständeversammlung abgelehnt, worauf durch K. Verordnung vom 6. November 1850 die Ständeversammlung aufgelöst und auf Grund des § 89 der Verfassungsurkunde das alte Verfassungsrecht bezüglich der Stände (IX. Kapitel der Verfassungsurkunde) wieder in Wirksamkeit gesetzt wurde.

Die königliche Ansprache vom 7. November 1850 begründete nun diese Maßregel unter anderem mit der ablehnenden Haltung der Ständeversammlung trotz der Nötigung zu militärischen Rüstungen (gegen Preußen und Kurhessen), „welche sowohl zum Schutze des eigenen Landes, als zur Erfüllung der Pflichten gegen den deutschen Bund unabweislich geworden sind.[3]) — Zu vergl. auch die Stellung der preußischen Regierung in der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 8. Februar 1866.[4])

Überhaupt wird man annehmen dürfen, daß auch Ereignisse, die sich außerhalb Württembergs abspielen eine staatliche Willenskundgebung in der Form einer Notverordnung veranlassen können, denn es ist rechtlich von keiner Bedeutung, ob der Notstand im In- oder Ausland entstanden ist, bezw. durch Ereignisse im Auslande droht, es genügt vielmehr, daß für den württembergischen Staat ein Notstand besteht, bezw. — siehe oben — droht.[5])

[1]) Schwarz S 207; Hansel S. 12; Glatzer S. 28; a. A. von Oppermann (ohne Begründung) S. 25.

[2]) Schwartz S. 207 und v. Rönne, Pr. St.R., I. Bd. S. 369.

[3]) Geßler-Fricker S. 265; Gaupp, St.R., S. 78.

[4]) Rönne, Pr. St.R., Bd. I S. 369, Anm. 1.

[5]) Glatzer S. 26; Hansel S. 13/14.

§ 5.

Die Erscheinungsform der Notverordnung.

Ist nun die Voraussetzung für eine Notverordnung gegeben, so fragt es sich: wie tritt sie in Erscheinung, d. h. wer ist zu ihrem Erlaß befugt, und in welcher Form vollzieht sich derselbe?

Eine vergleichende Betrachtung ergibt, daß die Verfassungen fast sämtlicher deutscher Einzelstaaten, sei es direkt, sei es indirekt (wie die preußische Verfassung durch die Fassung und Gegenüberstellung des Art. 63 [1]) zu Art. 62 [2]) dem Monarchen das Recht zum Erlaß von Notverordnungen zuschreiben. Nur in Braunschweig (§ 120 der Landschaftsordnung) und in Elsaß-Lothringen (§ 8 Gesetz vom 25. Juni 1873) ist der Monarch an die Zustimmung des Ausschusses bezw. Bundesrats gebunden.

Auch die württembergische Verfassungsurkunde schreibt in § 89 ausdrücklich dem König, in dessen Person ja die gesamte Staatsgewalt vereinigt ist — s. oben § 1 — das Notverordnungsrecht zu.

Gemäß § 15 der württ. Verfassungsurkunde [3]) ist sodann dieses Recht auch für den „Reichsverweser" anzuerkennen, allerdings mit der aus Abs. 2 a. a. O.[4]) folgenden Beschränkung, daß eine auf Grund des § 89 von ihm verfügte Abänderung eines „Verfassungspunktes" — s. unten § 6 — nur für die Dauer der Regentschaft gilt.

Dasselbe Recht mit derselben Beschränkung hat man meines Erachtens in Württemberg auch einem etwaigen Stellvertreter des

---

[1]) Art. 63. „Nur in dem Falle, wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert, können, insofern die Kammern nicht versammelt sind, unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums, Verordnungen, die der Verfassung nicht zuwiderlaufen, mit Gesetzeskraft erlassen werden. Dieselben sind aber den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung sofort vorzulegen.

[2]) Art. 62. „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt.

Die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetze erforderlich.

Finanzgesetzentwürfe und Staatshaushaltsetats werden zuerst der zweiten Kammer vorgelegt; letztere werden von der ersten Kammer im ganzen angenommen oder abgelehnt."

[3]) „Der Reichsverweser übt die Staatsgewalt in dem Umfange, wie sie dem König zusteht, im Namen des Königs verfassungsmäßig aus."

[4]) § 15 Abs. 2 der württ. Verfassungsurkunde: „jede während einer Reichsverweisung verabschiedete Abänderung eines Verfassungspunktes gilt nur auf die Dauer der Regentschaft."

Königs zuzusprechen. Zwar enthält weder die Verfassung noch die Gesetzgebung Bestimmungen über die vorübergehende Vertretung des Königs bei Verhinderung desselben durch Krankheit, oder Reisen außer Landes, dagegen hat sich allmählich hierüber eine Übung entwickelt. Nach dieser Übung bedarf es u. a. zu einer solchen Vertretung eines speziellen Auftrags des Königs und bestimmen sich die Befugnisse des Stellvertreters nach der ihm erteilten Vollmacht, wobei jedoch dem Stellvertreter selbstverständlich diejenigen Befugnisse, welche nach der Verfassung selbst der Reichsverweser nicht ausüben kann, nicht übertragen werden können. Die vom Stellvertreter innerhalb seiner Vollmacht vorgenommenen Handlungen haben dieselbe rechtliche Wirkung, wie wenn sie vom König selbst ausgegangen wären.[1])

Eine Beschränkung des Königs in der Ausübung des Notverordnungsrechts etwa durch zuvorige Einholung der Zustimmung eines anderen Organes (Ausschusses) — wie in Braunschweig — sieht die württembergische Verfassungsurkunde nicht vor.

Es ist dies deshalb besonders hervorzuheben, weil die württembergische Verfassungsurkunde — ähnlich Braunschweig s. oben — durch § 187 für die Zeit solange die Stände nicht versammelt sind, in der Form des ständischen Ausschusses eine ununterbrochene Vertretung des Landes gegenüber der Regierung geschaffen hat, von der zudem sechs Mitglieder (engere Ausschuß) ständig in Stuttgart anwesend sein müssen (§ 190 Abs. 4 der württ. Verfassungsurkunde).

De lege ferenda wird hier zu sagen sein, daß eine derartige Bestimmung wie die braunschweigische in sehr vielen Notfällen — im Gegensatz zum sonstigen Parlamentsapparat — genügen, d. h. eine rasche Entschließung verbürgen dürfte. Dagegen dürfte doch wohl eine solche Bestimmung in solchen Notfällen nicht genügen, in denen es sich um subjektive aus dem Parlament erwachsende Hindernisse handelt, insoferne ein solcher Ausschuß in den meisten Fällen ja doch nur das getreue Spiegelbild der jeweiligen Stände und ihrer Anschauungen ist.

Was nun die Form der Notverordnung im allgemeinen betrifft, so ergibt sich zunächst aus dem Wesen des konstitutionellen Staats, daß eine Notverordnung — gleich jeder anderen Regierungshandlung des Monarchen — zur Feststellung ihrer Authentizität und Sicherung eines verantwortlichen Organs, sowohl der schriftlichen Form wie der Kontrasignatur mindestens eines Ministers bedarf, der dadurch die Verantwortlichkeit für sie erklärt.

[1]) Gaupp, St.R., S. 59 ff.; Sarwey, St.R. I, S. 68 ff., und Mohl, I, S. 303 ff.

Eine Reihe deutscher Verfassungen gehen aber weiter, indem sie teils die Gegenzeichnung (Oldenburg), teils die Übernahme der Verantwortung seitens des gesamten Staatsministeriums (Preußen, Braunschweig, Waldeck, Schwarzburg-Rudolstadt, Reuß j. L.), teils aber beides zusammen (Sachsen-Weimar) ausdrücklich verlangen.[1]) Bezüglich Preußen schließe ich mich der Ansicht Hansels an, wonach die Gegenzeichnung eines Ministers unter Verantwortlichkeit sämtlicher Minister genügt.[2])

Nicht so die württembergische Verfassung. § 51 der württembergischen Verfassungsurkunde bestimmt: „Alle von dem König ausgehenden Verfügungen, welche die Staatsgewalt betreffen, müssen von dem Departementsminister oder Chef kontrasigniert sein, welcher dadurch für ihren Inhalt verantwortlich wird."

Artikel 6 des württembergischen Verfassungsgesetzes, betreffend die Bildung eines Staatsministeriums, vom 1. Juli 1876 bestimmt sodann unter anderem, daß die Erlassung, Abänderung, Aufhebung oder authentische Erklärung von Gesetzen und allgemeinen Verordnungen zum Geschäftskreis des Staatsministeriums gehöre, und alle, dem König vorzulegenden, hierauf gerichteten Anträge der Minister in dem Staatsministerium zur Beratung vorgetragen und mit dessen Gutachten begleitet an den König gebracht werden müssen.

Hieraus ergibt sich zweifellos, daß das Staatsministerium den König bei Erlassung 2c. von Notverordnungen gutächtlich zu beraten hat.

Da aber das Staatsministerium ein Kollegium bildet, welchem die Minister als Vorstände ihres Departements angehören (Art. 1 a. a. O.), so darf man diese — wenn auch nicht verfassungsrechtlich — so doch moralisch für verpflichtet erachten, persönlich den Sitzungen des Staatsministeriums anzuwohnen und in demselben abzustimmen, soweit sie nicht durch Krankheit oder andere triftige Gründe verhindert sind.

Die an der betreffenden Beratung mitwirkenden Minister werden aber in weiterer Folgerung sich nicht wohl anders, als durch Rücktritt der Kontrasignierung im betreffenden Fall entschlagen können.

Es werden daher derzeit in Württemberg Notverordnungen tatsächlich in der Regel von sämtlichen Ministern kontrasigniert sein, die, da die württembergische Verfassung - zu vergl. §§ 51 und 52 - eine Verantwortlichkeit für die Beratungen und Beschlüsse des Ge-

[1]) Stoerk a. a. O.
[2]) Hansel S. 22 ff.

samtministeriums nicht kennt, erst dadurch die unbedingte Verantwortung für sie übernehmen.

Verfassungsrechtlich ist aber festzustellen, daß die Gegenzeichnung eines Ministers für die formelle Gültigkeit einer Notverordnung genügt.

Im übrigen haben bezüglich der Ausfertigung und Verkündigung von Notverordnungen der Gesetzgebung analoge Bestimmungen Anwendung zu finden.

Der König bezw. Reichsverweser hat daher neben der Gegenzeichnung seitens des bezw. der Minister die Notverordnung eigenhändig zu unterzeichnen, wobei er im Eingang unter Anführung der verfassungsmäßig erforderlichen Anhörung des Staatsministeriums seinen Befehl (verordnen und verfügen Wir) kundgibt.

Dagegen ist in Württemberg — im Gegensatz zu Sachsen-Weimar, das ausdrücklich die Bezeichnung „provisorisches Gesetz" vorschreibt — weder eine derartige Bezeichnung, noch eine Anführung der Gründe, noch eine ausdrückliche Berufung auf die angebliche Notlage erforderlich, da § 89 der württ. Verfassungsurkunde keinen formellen Unterschied zwischen Ausführungs- (Rechts-) und Notverordnungen statuiert.[1])

Des weiteren ist sodann die Notverordnung, damit sie allgemeine Verbindlichkeit erlangt, auf Befehl des Königs (§ 172 der württ. Verfassungsurkunde) zu verkündigen.

Während nun in Preußen laut Gesetz vom 10. April 1872 bezw. 3. April 1846 Notverordnungen in die Gesetzessammlung aufzunehmen sind, bestehen für Württemberg bezüglich der Publikationsform keine verfassungsrechtlichen Vorschriften, doch ist der Abdruck in dem durch Königliche Verordnung vom 22. Januar 1807 geschaffenen periodischen Organ, dem Regierungsblatt, üblich und jedenfalls genügend.

Desgleichen bestehen in Württemberg — im Gegensatz z. B. zu Preußen (Gesetz vom 16. Februar 1874) und zum Reich (Art. 2 der Reichsverfassung) — keine Bestimmungen darüber, mit welchem Zeitpunkte ein Gesetz bezw. eine Verordnung, sofern es nicht selbst einen Anfangstermin besonders normiert, als verkündet zu gelten hat. Es ist daher in Württemberg jede Notverordnung, die die Bestimmung eines Anfangstermins nicht enthält, mit der tatsächlichen Möglichkeit ihrer Kenntnisnahme als verkündet und verbindlich zu erachten.

[1]) Gaupp, St.R., S. 176.

§ 6.

Der Inhalt der Notverordnung.

Was den Inhalt, den Gegenstand der Notverordnung im allgemeinen anbelangt, so haben die Verfassungsurkunden der meisten deutschen Einzelstaaten das Gebiet der Notverordnung erheblich, sei es negativ, sei es positiv, eingeschränkt.

Negativ bestimmen zunächst diese Verfassungen übereinstimmend generell, daß die Notverordnung der Verfassung nicht zuwiderlaufen solle (Preußen, Sachsen, Sachsen-Weimar, Koburg, Oldenburg, Anhalt, Schwarzburg-Sondershausen, Reuß j. L., Waldeck und Elsaß-Lothringen), während einige von ihnen sodann daneben noch andere, besonders benannte Gegenstände — wie Wahlgesetze (Sachsen, Sachsen-Weimar, Schwarzburg-Sondershausen, Waldeck) oder Veräußerung des Staatsgutes, Belastung des Staatsschatzes (Österreich) bezw. des Reiches (Elsaß-Lothringen), der Regelung durch Notverordnung entziehen.[1])

An diese negative Beschränkung knüpft sich in Preußen ein umfangreicher wissenschaftlicher Streit, insofern die herrschende Lehre (Rönne, Schulze, Schwartz) ein Notverordnungsrecht in Preußen überall da ausschließt, wo in der Verfassung ein Gesetz vorgeschrieben oder verheißen wird, während Arndt, Gerber, Bornhak ꝛc. die Notverordnung nur dann für ausgeschlossen erachten, wenn die Verfassung ausdrücklich ein mit Zustimmung der Kammern zu erlassendes Gesetz oder ein mit vorheriger Zustimmung der Kammern erlassenes Gesetz, nicht aber, wenn die Verfassung nur schlechthin ein Gesetz oder besonderes Gesetz verlangt.

Ich schließe mich letzterer Ansicht an und nehme, da eine nähere Ausführung hier zu weit führen würde, Bezug auf die eingehenden Erörterungen bei Hansel a. a. O.

Positiv beschränken das Notverordnungsrecht die braunschweigische Landesordnung, insofern sie eine Notverordnung nur in Ansehung des Landesfinanz und Steuerwesens, der Militärpflicht und der Aushebung der Mannschaften zuläßt, das bayerische Polizeistrafgesetz, welches die Notverordnung beschränkt auf den Erlaß polizeilicher Vorschriften mit Strafandrohung.[2])

Eine weitere inhaltliche Schranke ist sodann für sämtliche deutsche Einzelstaaten dadurch gegeben, daß das Notverordnungsrecht nicht in Widerspruch mit der Reichsverfassung oder reichsgesetzlichen Bestim-

[1]) Stoerk a. a. O.
[2]) Stoerk a. a. O.

nungen geraten darf und für diejenigen Materien völlig ausgeschlossen ist, die durch das Reichsrecht ausschließlich geregelt sind.[1])

Abgesehen von dieser aus der Reichsverfassung sich ergebenden Schranke, enthält § 89 der württembergischen Verfassungsurkunde keine das Geltungsgebiet der Notverordnung einschränkende Bestimmung.

Es kann daher in Württemberg der König — was eigentlich als selbstverständlich kaum zu erwähnen sein dürfte — auf Grund des § 89 eine dem bestehenden Recht entsprechende Maßregel zur Sicherheit des Staates anordnen. Des weiteren aber kann er auch — und gerade hierin beruht ja die Bedeutung des Notverordnungsrechtes — auf Grund des § 89 eine das bestehende Gesetz aufhebende oder abändernde Verfügung oder eine nach dem geltenden Gesetz nicht zu begründende Maßregel treffen, mit anderen Worten: er kann zum Gegenstand der Notverordnung alles dasjenige machen, was überhaupt durch Gesetz bestimmt zu werden vermag.

Kann aber der König — und das ist die bestrittene Frage — auf Grund des § 89 auch Verfassungsbestimmungen suspendieren?

Da § 89 — wie bereits ausgeführt — von inhaltlichen Beschränkungen nichts weiß, so muß wohl wenigstens dem Wortlaut nach zunächst angenommen werden, daß nach württembergischem Recht auch Verfassungsänderungen im Notverordnungsweg vorgenommen werden können. Es fragt sich nur, ob nicht die Notverordnung auch ohne ausdrückliche Bestimmung begriffsmäßig an den Bestimmungen der Verfassung ihre Grenze zu finden habe.

In dieser Hinsicht besteht eine Kontroverse.

Die herrschende Ansicht bejaht die obige begriffsmäßige Einschränkung des Gebiets der Notverordnung, die durch die Existenz der Verfassung in ihrer Gültigkeit bedingt, diese in keinem Falle verletzen dürfe.[2])

Die Unrichtigkeit dieser unter anderem auf einer Verkennung des Wesens und der historischen Entwicklung des Notverordnungsrechts in Deutschland beruhenden Ansicht hat meines Erachtens treffend Hansel nachgewiesen.[3])

Danach ist festzustellen, daß das Notverordnungsrecht durch die Existenz der Verfassung zwar bedingt ist, daß aber die Verfassung nicht etwa schon dadurch in ihrer Existenz vernichtet wird, daß eine Notverordnung in das Gebiet der Verfassung — sei es abändernd bezw. aufhebend — eingreift, denn in einem solchen Falle lebt doch gewisser-

[1]) Art. 2 der Reichsverfassung.
[2]) Rönne a. a. O.
[3]) Hansel S. 28 ff.

maßen die Verfassung in der erlassenen Notverordnung weiter, insofern sie dieser ein ausdrückliches, verfassungsmäßiges Recht zur Normierung der staatlichen Verhältnisse gegeben hat.

Des weiteren ist zu beachten, daß das Notverordnungsrecht an sich unzweifelhaft eine absolutistische Tendenz hat.

Als außerordentliches Mittel für außerordentliche Fälle hat sie in der bloßen Existenz der Verfassung, ohne besondere ausdrückliche Beschränkung, eine Schranke nicht zu erblicken, denn ein Notstand kann ja eben aus der Eigentümlichkeit und Mangelhaftigkeit der Verfassung selbst entspringen. Es würde einer gesunden Politik das unbedingte Verbot der formalen Verletzung der Verfassung nicht weniger widersprechen als ihre unbedachtsame Beeinträchtigung!

Demgemäß ist denn auch diese absolutistische Natur der Notverordnung in den zeitlich dem Absolutismus am nächsten stehenden Verfassungen von Württemberg, Baden, Hessen (jetzt geändert) und Altenburg in Anlehnung an die französische Charte von 1814 am klarsten zum Ausdruck gelangt, insofern hier das Notverordnungsrecht an keinerlei innere Schranken gebunden ist.

Erst unter dem Eindruck der berüchtigten, auf Grund des Art. 14 der Charte von 1814 erlassenen Ordonnanzen, die Preß- und Wahlfreiheit in Frankreich vernichtet hatten, zeigte sich in den jüngeren deutschen Verfassungen das Bestreben, das unbegrenzte Notverordnungsrecht — entgegen seiner eigentlichen Natur — aus Furcht vor einem Rückfall in den Absolutismus zu beschneiden, und zwar unter anderem hauptsächlich durch die Bestimmung, daß Notverordnungen nicht der Verfassung zuwiderlaufen dürfen.

Es ist daher die aprioristische Begrenzung der Notverordnung der Verfassung gegenüber meines Erachtens falsch und für Württemberg festzustellen, daß das Notverordnungsrecht inhaltlich keiner Begrenzung unterliegt.[1])

Demgemäß hat auch meines Erachtens die württembergische Regierung, so bedauerlich das vom politischen Standpunkt aus erscheinen mag, doch in rechtlich zulässiger Weise durch die Notverordnung vom 6. November 1850 das Gesetz vom 1. Juli 1849, betreffend „Berufung und Zusammensetzung einer Volksvertretung zwecks Verfassungsänderung", aufgehoben und das vor diesem Gesetz bestehende Zweikammersystem auf Grund des § 89 der Verfassungsurkunde wiederhergestellt, so daß der öffentlich-rechtliche Zustand Württembergs, soweit es sich um die Organisation der Ständeversammlung handelt (IX. Kapitel der Verfassungsurkunde), nicht sowohl auf dem Verfassungsvertrag

[1]) Hansel S. 35.

von 1819, als vielmehr auf jener einseitigen Königlichen Notverordnung beruht.

Eine weitere lebhafte Kontroverse hat sich sodann darüber entsponnen, ob die Feststellung des Staatshaushalts eventuell im Wege der Notverordnung erfolgen kann.

Rönne hält die Notverordnung in bezug auf Finanzgesetze deshalb für unzulässig, „weil in dieser Beziehung niemals von den darin vorausgesetzten dringenden Fällen die Rede sein kann, sondern der Gegenstand dann jedenfalls dazu angetan ist, die Kammern zu berufen",[1]) und Laband[2]) spricht sich dahin aus, daß der Ersatz eines Etatsgesetzes durch eine Notverordnung „der Sache nach" ausgeschlossen sei, insofern das Etatsgesetz die spezifische Rechtswirkung habe, daß die Regierung im voraus von ihrer Verantwortung entlastet werde, soweit sie sich innerhalb der Ansätze des Etats halte, während beim Mangel eines Etatsgesetzes die Regierung die Verwaltung auf eigene Verantwortlichkeit — und zwar gegenüber dem Landtag — fortführe, und sie von dieser Verantwortung nicht durch einfache Notverordnung entlastet werden könne.

Dagegen ist mit Glatzer und Hansel[3]) festzustellen, daß das Nichtzustandekommen des Etats unter Umständen einen gefährlichen Notstand des Staats zu begründen vermag, und daß gerade hier unter Umständen das Notverordnungsrecht am wertvollsten sein kann, des weiteren aber, daß im Falle der Feststellung des Staatshaushalts im Wege der Notverordnung die Minister wohl seitens des Monarchen entlastet, dem Landtag aber gegenüber doch insoweit noch verantwortlich erscheinen, als es sich um das Vorliegen der Voraussetzungen des Notstands handelt.

Weiterhin führt Hansel richtig aus: „daß, wer kraft des Notverordnungsrechts berechtigt ist, einem Notstand selbstherrlich abzuhelfen, auch kraft dieses berechtigt sein muß, selbstherrlich die Mittel zur Abhilfe zu beschaffen."[4])

Es ist daher im allgemeinen die Zulässigkeit einer Budgetnotverordnung zu bejahen.

Für Württemberg bestimmt nun § 109 der Verfassungsurkunde unter anderem: „Ohne Verwilligung der Stände kann weder in Kriegs- noch in Friedenszeiten eine direkte oder indirekte Steuer ausgeschrieben und erhoben werden," d. h. er normiert das ständische Steuerver-

[1]) Rönne, Bd. I S. 374.
[2]) Laband, Bd. IV S. 497.
[3]) Glatzer S. 40; Hansel S. 38.
[4]) Hansel S. 39.

willigungsrecht, und zwar erstreckt sich die Steuerverwilligung nur auf die Etatsperiode, und wird das Steuerverwilligungsrecht durch die einzelnen Steuergesetze nicht alteriert, da die Erhebung der Steuern selbst diese Bewilligung stets zur Voraussetzung hat - §§ 111—112 der württembergischen Verfassungsurkunde.

Es bedürfen somit in Württemberg — im Gegensatz zu Preußen [1]) und dem Reich — alle Steuern, auch diejenigen, über deren Erhebungsweise 2c. besondere Gesetze bestehen, zu ihrem wirklichen Einzug für die Dauer der Etatsperiode erst der Verwilligung durch das Finanzgesetz,[2]) wobei zu bemerken ist, daß im Gegensatz zu der im § 113 der württembergischen Verfassungsurkunde ausgesprochenen Regel eines dreijährigen Etats zurzeit zweijährige Etats üblich sind und weiterhin, daß die Stände gemäß § 124 a. a. O. staatsrechtlich zur Verwilligung der notwendigen Steuern verpflichtet sind.

Für den Fall des Nichtzustandekommens eines Finanzgesetzes nach Ablauf der bisherigen Finanzperiode kennt die württembergische Verfassung in Übereinstimmung mit einer Reihe deutscher Verfassungen (Bayern, Hessen, Baden, Weimar, Oldenburg, Waldeck) [3]) eine Verlängerung der Finanzperiode, insofern sie in § 114 bestimmt: „Die auf einen gewissen Zeitraum verwilligten Jahressteuern werden nach Ablauf dieses Zeitraums im gleichen Maße auch im ersten Drittel des folgenden Jahres auf Rechnung der neuen Verwilligung eingezogen."

Soweit es sich daher um die Forterhebung der bisherigen Steuern handelt, wird die Regierung in Württemberg erst nach fruchtlosem Ablauf der Verlängerungsfrist der ordentlichen Finanzperiode (§ 114) den Weg der Notverordnung (§ 89) beschreiten dürfen.

Aber es können doch innerhalb der ordentlichen Finanzperiode (§ 112) oder während der Verlängerungsfrist (§ 114) auch außerordentliche Umstände eintreten, welche eine die bisherige Steuersumme weit übertreffende Verausgabung heischen, während die Einholung der Zustimmung der Stände — mögen sie versammelt sein oder nicht - unmöglich bezw. untunlich sein kann. In derartigen Fällen aber nützt doch der Regierung das Verlängerungsrecht (§ 114) nichts, muß sie vielmehr von § 89 Gebrauch machen können!

Ich fasse daher meine Ausführungen in bezug auf das Steuerbewilligungsrecht dahin zusammen, daß § 109 als Regel, §§ 114 und 89 als die Ausnahmen zu betrachten sind.

[1]) Art. 100 und 109 Pr. V.U.
[2]) Gaupp, St.R., S. 85; Götz S. 89
[3]) Stoerk a. a. O.

Die abweichende Ansicht Sarweys,[1]) wonach das Steuerverwilligungsrecht der Stände insoweit ausgeschlossen ist, als die Steuern nach Art und Betrag durch ein besonderes Steuergesetz bestimmt sind und weiterhin, daß die Regierung bei fruchtlosem Ablauf der Prolongationsfrist (§ 114) zur Forterhebung nur bezüglich derjenigen Steuern, die nicht durch besonderes Gesetz, sondern nur durch Finanzgesetz, d. h. auf eine bestimmte Zeit bewilligt sind, einer Berufung auf § 89 bedürfe, entbehrt nicht nur jeder gesetzlichen Grundlage, sondern steht auch mit der seit der Verfassung bestehenden Übung im Widerspruch, vermöge deren auch die durch besonderes Gesetz geregelten Steuern durch Aufnahme in den Hauptetat in dem Finanzgesetz für die Etatsperiode verwilligt werden.

§ 7.

Die Wirkungen der Notverordnung.

Es ist vorauszuschicken, daß die Notverordnung zwar Gesetz im materiellen Sinn, dagegen nicht im formellen Sinn ist.

Die Notverordnung ist vielmehr eine Art der Rechtsverordnung.

Sie unterscheidet sich aber von der gewöhnlichen Art der Rechtsverordnung, den sog. Ausführungsverordnungen dadurch, daß ihr die meisten deutschen Verfassungen Gesetzeskraft (Preußen, Waldeck),[2]) und zwar in der Regel sei es direkt oder indirekt provisorische Gesetzeskraft zuschreiben.

Was heißt nun Gesetzeskraft? Worauf beruht der Unterschied zwischen der Wirkung des Gesetzes, bezw. Notverordnung einerseits und der Verordnung andererseits?

Verfehlt wäre es, diesen Unterschied auf dem Gebiete der verpflichtenden Kraft finden zu wollen. Denn eine Steigerung des staatlichen Imperativs, bezw. eine graduelle Abstufung desselben ist unmöglich. Was ich tun muß, ist in gleicher Weise meine Pflicht, mag der Grund in einem Gesetze oder in einer Verordnung liegen, in allen Fällen ist der einmal zu Recht bestehende Staatswillen gleich stark und bindet daher die Notverordnung, sofern ihre formellen Voraussetzungen erfüllt sind, genau so, wie jede andere staatliche Willenserklärung (Gesetz, Verordnung) Untertanen und Behörden.[3])

Das Kriterium besteht vielmehr darin, daß nur das Gesetz gesetzändernde Kraft hat, d. h. aktiv die Fähigkeit, ältere Gesetze (im for-

[1]) Sarwey, Str.R. II, S. 515.
[2]) Stoerk a. a. O.
[3]) Jellinek S. 248 ff.

mellen Sinn) und Verordnungen aufzuheben und passiv die Eigenschaft, nur durch Gesetz oder ihm gleichstehende Notverordnung wieder aufgehoben werden zu können, während der Verordnung keine gesetzändernde Kraft in diesem Sinne innewohnt.

Die Gesetzeskraft der Notverordnung besteht daher darin, daß sie einerseits den durch formelle Gesetze festgestellten Rechtszustand suspendieren oder definitiv abändern, bezw. der Gesetzgebung vorbehaltene Tatbestände materiell normieren kann, andererseits aber nur durch Gesetz oder neue Notverordnung aufgehoben werden kann.

Diese Gesetzeskraft ist nun nach der Ausdrucksweise (Österreich, Sachsen-Weimar), bezw. nach den Bestimmungen (nachträgliche Genehmigung durch die Stände) in den meisten Ländern der Notverordnung nur provisorisch eigen.

Doch wird hierdurch die verbindende Kraft der Notverordnung an sich nicht beeinträchtigt. Denn die auf Grund der Notverordnung vorgenommenen Rechtshandlungen sind als definitive zu betrachten.

Die Bezeichnung „provisorische Gesetzeskraft" drückt vielmehr zwei Möglichkeiten aus: entweder wird die Gesetzeskraft aufrechterhalten und in eine definitive verwandelt, oder aber wird sie endgültig beseitigt.[1]) Die erstere Möglichkeit wird verwirklicht durch die Genehmigung der Stände, die letztere durch jedes vor der erfolgten Genehmigung eingetretene Erlöschen der Verordnung (Verwerfung durch eine der Kammer bezw. Zurücknahme durch die Regierung oder dies ad quem).

Solange die Gesetzeskraft nur eine provisorische ist, besteht ihre Wirkung nur in der Suspendierung der entgegenstehenden gesetzlichen Bestimmungen, sobald sie aber eine definitive geworden ist, hat sie die endgültige Aufhebung der entgegenstehenden Bestimmungen zur Folge.

Wird daher eine noch nicht genehmigte Notverordnung seitens der Stände reprobiert, bezw. auf Grund einer solchen Ablehnung (s. unten § 9) seitens der Regierung aufgehoben, so gelangen die entgegenstehenden, durch die Notverordnung in ihrer Wirksamkeit nur gehemmten gesetzlichen Bestimmungen wieder zur vollen Geltung.

Es ergibt sich dies, wie zutreffend Zolger[2]) ausführt, aus dem begrifflichen Gegensatz zwischen provisorischem und definitivem Gesetz wie aus der Erwägung, daß im andern Falle ja eine solche reprobierte Notverordnung trotz ihrer Beseitigung die Wirkung der endgültigen Aufhebung entgegenstehender Gesetzesbestimmungen hätte.

[1]) Zolger S. 397.
[2]) Zolger S. 397 ff.

Gerade hierin unterscheidet sich die Notverordnung gegenüber dem formellen Gesetz, das entgegenstehende gesetzliche Bestimmungen nicht nur zunächst suspendiert, sondern definitiv aufhebt.

Da nun, mit Ausnahme von Württemberg, Baden und Altenburg, die Verfassungen sämtlicher deutscher Einzelstaaten, sei es unmittelbar oder mittelbar (siehe oben), der Notverordnung provisorische Gesetzeskraft beilegen, so haben auch die entwickelten Grundsätze für die Mehrzahl der deutschen Staaten Anwendung zu finden.

Gelten nun diese Grundsätze auch für die übrigen Staaten, insbesondere Württemberg?

§ 89 der württembergischen Verfassung schweigt sich bezüglich der Gesetzeskraft der Notverordnung aus.

Da nun § 89 — wie oben § 6 ausgeführt — keine inhaltlichen Schranken, insbesondere nicht bezüglich der Verfassung, enthält, ist für Württemberg mit Gaupp[1]) festzustellen: Durch eine Notverordnung kann der König kraft positiver gesetzlicher Bestimmung den durch formelle Gesetze festgestellten Rechtszustand abändern bezw. der Gesetzgebung vorbehaltene Tatbestände materiell normieren.

Des weiteren ist eine derartige Abänderung des bisherigen Rechtszustandes, da § 89 — um meinen späteren Ausführungen voranzueilen — eine Genehmigung der Notverordnung seitens der Stände nicht kennt, von definitiver und nicht bloß provisorischer Wirkung.

Die württembergische Notverordnung hat daher entgegenstehenden Bestimmungen gegenüber volle derogatorische Wirkung, sie hebt somit endgültig die entgegenstehenden Normen auf, sie schafft neues Recht, hat in dieser Hinsicht dieselbe derogatorische Wirkung — siehe oben — wie ein formelles Gesetz.

Was sodann das richterliche Prüfungsrecht auf dem Gebiet der Notverordnung anbelangt, so kennt die württembergische Verfassung — abgesehen von § 93, welcher bestimmt: Die Gerichte, sowohl die bürgerlichen als die peinlichen, sind innerhalb der Grenzen ihres Berufs unabhängig — überhaupt keine besonderen Bestimmungen bezüglich des richterlichen Prüfungsrechts. Es empfiehlt sich daher, zunächst, die nach allgemeinem wie deutschem Staatsrecht in dieser Hinsicht geltenden Grundsätze kurz darzustellen.

§ 1 der deutschen Gerichtsverfassung bestimmt: Die richterliche Gewalt wird durch unabhängige, nur dem Gesetz unterworfene Gerichte ausgeübt. Ähnlich lauten die Bestimmungen der Mehrzahl der deutschen Verfassungen.

[1]) Gaupp, St.R., S. 176; Götz S. 183.

Aus diesen Bestimmungen ist nun unter anderem zu folgern, daß die Richter selbständig zu prüfen haben, ob die vom Staatsoberhaupt erlassenen allgemeinen Anordnungen gesetzmäßig sind; es wird gerade durch diese Bestimmung mehr als durch die Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit der Richter die Unabhängigkeit der Rechtspflege gewahrt.

Nach der herrschenden Theorie (Gneist, Gutachten für den IV. Deutschen Juristentag) hat demgemäß der Richter bei Gesetzen ihre verfassungsmäßige Verabschiedung mit den Ständen, ihre ordnungsmäßige Verkündigung, sowie die Richtigkeit ihres Textes zu prüfen, wobei in letzterer Hinsicht die rechtliche Vermutung für die Treue des Abdrucks streitet.

Insbesondere aber ist Gegenstand der richterlichen Prüfung, ob ein Landesgesetz nicht mit einem Reichsgesetz in Widerspruch steht und deshalb nach Artikel 2 der Reichsverfassung ungültig ist.

Bezüglich der Verordnungen erstreckt sich die richterliche Prüfung — abgesehen von Preußen, wo lediglich den Kammern ein Prüfungsrecht gegenüber der Rechtmäßigkeit der gehörig verkündeten Königlichen Verordnung zusteht (Art. 106 der preußischen Verfassungsurkunde) — darauf, ob sie nicht die durch das Gesetz erteilte Vollmacht überschreiten, das heißt dem Gesetze widersprechen.

Dagegen steht dem Richter darüber keine Prüfung zu, ob ein Gesetz bezw. eine Verordnung gegen die Vernunft oder wohlerworbene Rechte Dritter streitet. Insbesondere aber hat er nicht darüber zu befinden, ob ein formell gültiges Gesetz materiell mit der Verfassung übereinstimmt, ob somit zu seinem Erlaß einfache oder qualifizierte Mehrheit erforderlich war. Denn diese Frage — eine res interna der gesetzgebenden Faktoren — ist durch die formell ordnungsmäßig erfolgte Publikation des Gesetzes für den Richter wenigstens insolange entschieden, als die Verfassungsmäßigkeit nicht von den gesetzgebenden Faktoren selbst beanstandet wird.

Die vorstehend entwickelten, dem Wesen der Unabhängigkeit der Gerichte entspringenden Grundsätze finden nun auch für Württemberg — wie allgemein anerkannt[1]) — Anwendung, und es fragt sich nur, inwieweit sie einer Abweichung mit Bezug auf Notverordnungen unterliegen.

Die Hauptfrage ist die: Kann der Richter prüfen, ob der Notverordnung eine dringende Notwendigkeit, ein ungewöhnlicher Notstand zugrunde lag?

Meines Erachtens nicht, denn das Vorhandensein eines Notstandes ist eine Tatfrage und zudem eine politische Frage, die um-

[1]) Gaupp, St.R., S. 174.

fassende Kenntnis der einschlägigen staatlichen Zustände voraussetzt. Zu ihrer Beantwortung ist der Richter mangels des erforderlichen Einblicks in die maßgebenden politischen Verhältnisse gar nicht in der Lage, vielmehr liegt sie lediglich der mit der politischen Lage vertrauten Regierung unter beschränkter Verantwortung gegenüber den Ständen — siehe unten § 8 — ob.[1])

Hiezu kommt, wie Spiegel[2]) zutreffend ausführt, daß diese Frage eine Ermessensfrage ist, deren Beantwortung, wofern man nicht das Notverordnungsrecht illusorisch machen will, doch nicht dem Belieben des einzelnen Richters überlassen werden kann.

Der Richter hat daher in Württemberg nur zu prüfen, ob die formellen Voraussetzungen des § 89 erfüllt sind (Unterschrift des Königs, Gegenzeichnung und Verkündigung), und ob nicht etwa die Notverordnung mit reichsgesetzlichen Bestimmungen im Widerspruch steht.

§ 8.

Die Rechtfertigung der Notverordnung.

Die Notverordnung, welche als Gesetz im materiellen Sinn in Abweichung von der regelmäßigen konstitutionellen Gesetzgebungsform der vorgängigen Zustimmung der Stände entbehrt, hat nun — wie bereits oben § 7 ausgeführt — kraft positiver Verfassungsbestimmung in der überwiegenden Mehrzahl der deutschen Staaten zunächst nur provisorische Gesetzeskraft, und wird der Übergang zur definitiven Gesetzeskraft erst durch die nachträgliche Beratung und Zustimmung seitens der Stände herbeigeführt.

Dieses nachträgliche Verfahren hat aber mit dem Wiedereintritt regelmäßiger Verhältnisse, das heißt, sobald die Möglichkeit einer verfassungsmäßigen Behandlung vorhanden ist, einzutreten.

Demgemäß schreiben auch, mit Ausnahme von Württemberg — siehe unten —, Baden und Altenburg, die deutschen Verfassungen übereinstimmend den Ständen ein nachträgliches Prüfungsrecht der Notverordnung zu, anders ausgedrückt, statuieren eine Rechtfertigungspflicht der Regierung.

Zur Ausübung dieses Prüfungsrechtes, zur Einleitung dieser Rechtfertigung schreiben daher alle vorgenannten Verfassungen — abgesehen von Hessen — die Vorlage der Notverordnung an die Stände bezw. in Elsaß-Lothringen an den Reichstag vor. In Hessen dagegen ist nach dem Gesetz vom 15. Juli 1862 die Kammervorlage nur dann

---

[1]) Gerber S. 156; Jellinek S. 409; Spiegel S. 160.

[2]) Spiegel S. 160 ff.

erforderlich, falls die Notverordnung nach Ablauf eines Jahres noch für längere Zeit oder bleibend in Wirksamkeit erhalten werden soll.

Des weiteren finden sich in den genannten Verfassungen mit Bezug auf die Vorlage noch zeitliche Bestimmungen, insofern sie teils, wie in Österreich,[1]) eine bestimmte Frist für die Vorlage festsetzen (4 Wochen nach dem Zusammentritt des nächsten Reichstages), teils nur allgemein die Vorlage an den nächsten Landtag (Sachsen-Weimar, Oldenburg, Schwarzburg-Sondershausen, Waldeck) oder beim nächsten Zusammentritt — Zusammenkunft — der Stände (Preußen, Sachsen, Koburg-Gotha, Anhalt, Schwarzburg-Rudolstadt), und zwar gewöhnlich sofort (Preußen, Schwarzburg-Rudolstadt) oder alsbald (Koburg-Gotha) oder baldigst (Braunschweig) vorschreiben.[2])

Und zwar hat diese Vorlage in allen Staaten mit Zweikammersystem (abgesehen von Österreich, wo die Notverordnung zuvörderst dem Hause der Abgeordneten vorzulegen ist) an jede Kammer zu gleicher Zeit zu erfolgen, denn eine jede Kammer hat selbständig zu entscheiden und somit das Recht auf sofortige Vorlage, und ist ein Wahlrecht der Regierung bezüglich der Kammer etwa analog wie bei Gesetzesentwürfen mit Glatzer[3]) zu negieren, da es sich hier nicht mehr um bloße Entwürfe, sondern um bereits verbindliche Anordnungen besonderer rechtlicher Natur handelt.

Diese Pflicht zur Vorlage erlischt aber nicht etwa dadurch, daß die Stände infolge vorzeitigen Abbruchs der Sitzungsperiode (Schließung, Auflösung) über die vorgelegte Notverordnung sich nicht beraten bezw. schlüssig werden konnten.

Hätte es doch sonst die Regierung in der Hand, vermöge des Prinzips der Diskontinuität durch vorzeitige Schließung oder Auflösung die Beschlußfassung über eine vorgelegte Notverordnung überhaupt zu verhindern. Vielmehr erfolgt die Vorlage behufs Genehmigung[4]) und solange ein Beschluß der Stände in dieser Hinsicht sich nicht ermöglichen läßt, insolange hat auch die Regierung bei Schließung bezw. Auflösung der Kammern die Vorlage zu erneuern.

Legt die Regierung die Notverordnung den Ständen überhaupt nicht bezw. nicht rechtzeitig vor, so macht sie sich einer formellen Verfassungsverletzung schuldig. Die Verantwortlichkeitsfolgen sind für die Regierung dieselben wie bei allen verfassungswidrigen Handlungen, das heißt es treten alle Folgen der Ministerverantwortlichkeit in zivilrecht-

[1]) Spiegel S. 12.
[2]) Stoerk a. a. O.
[3]) Glatzer S. 54.
[4]) Glatzer S. 56.

licher, politischer und staatsrechtlicher Beziehung ein (Staatsgerichtshof). In letzterer Hinsicht haben allerdings die prinzipiellen Verfassungsfestsetzungen bezüglich der staatsrechtlichen Ministerverantwortlichkeit nur dann praktische Bedeutung, wenn auch das einschlägige Verfahren ausdrücklich geregelt ist, und es erscheint insbesondere die preußische Verfassung, da das in Art. 61 Abs. 2 verheißene besondere Gesetz über die Fälle der Ministerverantwortlichkeit, über das Verfahren und die Strafen bisher nicht ergangen ist, als eine lex imperfecta.

Können aber die Stände, wenn ihnen die Regierung verfassungswidrig eine Notverordnung nicht bezw. nicht rechtzeitig vorlegt, von sich aus in eine Prüfung der Notverordnung eintreten?

Ohne Zweifel sind die Stände hiezu befugt, denn die Notverordnung ist nicht minder Gegenstand parlamentarischer Beratung, als jedes andere zu erlassende, abzuändernde oder aufzuhebende Gesetz, und es gibt keine Zeitperiode, während welcher die Beratung über ein solches Gesetz den Ständen verwehrt wäre.

Die Stände können vielmehr auch vor Vorlage der Notverordnung sich mit dieser befassen, sei es, daß sie durch Resolution oder Adresse an die Krone zur Vorlage der Notverordnung auffordern oder die Regierung über Nichtvorlage interpellieren, sei es, daß sie kraft der ihr zustehenden Initiative die Notverordnung durch Majoritätsbeschluß genehmigen oder ihr die Genehmigung versagen.

In jedem Fall aber zerlegt sich bei Prüfung der Notverordnung die Tätigkeit der Stände zunächst in eine kritisch-juristische und eventuell späterhin in eine quasi-legislatorische.

In ersterer Beziehung verweise ich auf die folgenden eingehenden Erörterungen bei Darstellung des württembergischen Rechtes und führe hier nur des Zusammenhangs wegen kurz aus, daß die Stände zunächst die formelle Seite der Notverordnung zu prüfen haben, das heißt ihren Erlaß wie ihre Vorlage, und weiterhin ihre materielle Seite, das heißt das Vorliegen der Voraussetzungen (Abwesenheit der Stände, Notstand) und das Einhalten der inhaltlichen Schranken (Verfassung 2c.).

Hat die Notverordnung dieses Stadium der ständischen Beratung durchlaufen, so haben sich die Stände darüber schlüssig zu machen, und zwar durch förmlichen Beschluß — eine stillschweigende Genehmigung genügt nicht, wie Glatzer[1]) zutreffend ausführt —, ob sie die Notverordnung für verfassungsmäßig erachten, das heißt, ob die Anordnung

[1]) Glatzer S. 57.

bis zur Gegenwart zu Recht bestanden hat - siehe übrigens bezüglich Württemberg unten —.

Verneinen die Stände oder auch nur eine Kammer diese Frage, so können sie oder jede von ihnen entweder Ministeranklage erheben, womit zugleich die Nichtgenehmigung der Notverordnung und ihre Rechtsunverbindlichkeit ex nunc ausgesprochen ist, oder aber können sie in billiger Erwägung der Verhältnisse Indemnität erteilen, das heißt die verfassungswidrige Notverordnung einer verfassungsmäßigen gleich behandeln.

Bejahen aber die Stände die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Notverordnung, so tritt die quasi-legislatorische Tätigkeit der Stände in Wirksamkeit.

Die Stände haben sich in diesem Abschnitt der Prüfung darüber schlüssig zu machen, ob die durch die Notverordnung getroffene, verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Anordnung auch weiterhin in der Zukunft rechtliche Existenz haben soll.

Selbstverständliche Voraussetzung einer solchen Tätigkeit ist aber, daß die Regierung überhaupt gewillt ist, die Notverordnung für die Zukunft aufrechtzuerhalten, und daß es sich nicht etwa um eine Notverordnung handelt, die von der Regierung schon vorher zurückgenommen und nur behufs Feststellung ihrer Verfassungsmäßigkeit den Ständen vorgelegt und von diesen mit Bezug auf ihre Verfassungsmäßigkeit genehmigt worden ist.

Ebenso selbstverständlich erscheint die weitere Voraussetzung, daß die Notverordnung nur in ihrer ursprünglichen, unveränderten landesherrlichen Fassung Gegenstand der quasi-legislatorischen Tätigkeit der Stände sein kann, denn jede Änderung seitens der Kammer stellt sich als neuer Gesetzentwurf dar, der dem ordentlichen Gesetzgebungsweg unterliegt, somit der landesherrlichen Sanktion erst noch bedarf.

In diesem Verfahren können nun die Stände entweder die Notverordnung auch für fernerhin rechtsgültig erklären, wodurch die Notverordnung perpetuiert wird, ihr entgegenstehende, bisher nur suspendierte Rechtsnormen aber nunmehr endgültig abgeschafft werden, oder aber sie können für die Zukunft ihre Rechtsgültigkeit verneinen, in welchem Falle die durch sie nur suspendierten entgegenstehenden Normen wieder aufleben.

Prüfen wir, inwieweit diese für die meisten deutschen Staaten geltenden Grundsätze für Württemberg zutreffen, inwieweit sich eine Abweichung ergibt!

Während die vorgenannten Verfassungen bezüglich der Kammervorlage mehr oder weniger detaillierte Bestimmungen treffen, ist in

§ 89 der württembergischen Verfassungsurkunde in Übereinstimmung mit den Verfassungen Badens und Altenburgs weder ein Termin zur Vorlage der Notverordnung gesetzt, noch überhaupt ausgesprochen, daß die Notverordnung den Ständen vorzulegen ist.

Lediglich bei der Beratung des § 89 der württembergischen Verfassungsurkunde in der Sitzung vom 16. September 1819 — siehe oben Geschichtliche Entwicklung, § 3 — wurde verlangt und anerkannt, daß die Stände von der Notverordnung nachträglich und sobald als möglich in Kenntnis gesetzt werden sollen.

Demgemäß ist die Regierung als verpflichtet zu erachten, die Stände von dem Erlaß einer Notverordnung alsbald in Kenntnis zu setzen.

Wie nun, wenn die Stände nicht versammelt sind?

§ 187 der württembergischen Verfassungsurkunde bestimmt: „Solange die Stände nicht versammelt sind, besteht, als Stellvertreter derselben, ein Ausschuß für diejenigen Geschäfte, deren Besorgung von einem Landtag zum andern zur ununterbrochenen Wirksamkeit der Repräsentation des Landes notwendig ist", und § 188 a. a. O. fährt fort: „In dieser Hinsicht liegt dem Ausschuß ob, die ihm nach der Verfassung zur Erhaltung derselben zustehenden Mittel in Anwendung zu bringen und hievon bei wichtigen Angelegenheiten die in dem Königreich wohnenden Ständemitglieder in Kenntnis zu setzen, in den geeigneten Fällen bei der höchsten Staatsbehörde Vorstellungen, Verwahrungen und Beschwerden einzureichen und nach Erfordernis der Umstände, besonders wenn es sich von der Anklage der Minister handelt, um Einberufung einer außerordentlichen Ständeversammlung zu bitten, welche in letzterem Fall nie verweigert werden wird, wenn der Grund der Anklage und die Dringlichkeit derselben gehörig nachgewiesen ist."

Hieraus ist zu folgern, daß im Fall der Abwesenheit der Stände, bezw. falls ihre Einberufung untunlich erscheint, der ständische Ausschuß zur Entgegennahme der Mitteilung der Regierung berechtigt und verpflichtet ist.

Dieses Recht der Kenntnisnahme der Stände bezw. des Ausschusses schließt aber keineswegs das Recht der nachträglichen Genehmigung in sich, denn, wie bereits ausgeführt (siehe oben § 7), hat in Württemberg die Notverordnung nicht bloß provisorische, sondern definitive Gesetzeskraft. Es besteht somit kein Raum für eine quasi-legislatorische Tätigkeit der Stände.

Vielmehr dient dieses Recht der Kenntnisnahme nur zur leichteren Geltendmachung des in § 124 der württembergischen Verfassungsurkunde

den Ständen unter anderem zugeschriebenen Rechts, „wegen verfassungswidriger Handlungen Klage anzustellen".

Aber auch ohne eine solche Mitteilung ist selbstverständlich — siehe oben — jede Kammer kraft ihres Interpellations- (§ 124 a. a. O.), bezw. Initiativrechts (§ 172 a. a. O., bezw. Artikel 6 des Verfassungsgesetzes vom 23. Juni 1874) befugt, die erlassene Notverordnung in bezug auf ihre Verfassungsmäßigkeit einer Prüfung zu unterziehen, ohne daß hiedurch die Existenz der Notverordnung berührt würde.

Die abweichende Ansicht Sarweys und Mohls wird unten — s. § 9 — im Zusammenhang mit der Frage des Außerkrafttretens der Notverordnung erörtert werden. —

Insoweit kann man somit auch in Württemberg von einer kritisch-juristischen Tätigkeit der Stände sprechen.

In Ausübung dieser Tätigkeit können daher die Stände zunächst die formelle Seite der Notverordnung untersuchen, das heißt mangels weitergehender Formvorschriften der württembergischen Verfassungsurkunde nur feststellen, ob die Notverordnung vom König erlassen und unterzeichnet ist, von mindestens einem Minister gegengezeichnet, ob sie ordnungsmäßig verkündigt ist und endlich, ob die Regierung die Stände bezw. Ausschuß in Kenntnis gesetzt hat.

Die materielle Prüfung aber erstreckt sich, da die württembergische Verfassungsurkunde — s. oben §§ 6 und 1 — weder innere Schranken des Notverordnungsrechts kennt, noch die Abwesenheit der Stände zur Voraussetzung hat, nur auf die Frage über Vorliegen und Grad des Notstandes, das heißt die Stände haben das Recht zu prüfen, ob wirklich die Sicherheit des Staates bedroht war und weiterhin, ob die Umstände in der Tat so dringend waren, daß die Zustimmung der Stände nicht eingeholt werden konnte.

Gerade in bezug auf die Frage des Notstandes ist aber das Prüfungsrecht der Stände in der Literatur bestritten.

Während Schulze[1]) der Ansicht ist, daß ein Staatsgerichtshof die Minister nur dann schuldig sprechen könne, wenn sie sich bei Beurteilung der Dringlichkeit eines Notstands eines dolus oder einer culpa lata schuldig gemacht hätten, vertritt Bornhak[2]) die Auffassung, daß die Frage, ob die Voraussetzungen für eine Notverordnung vorhanden gewesen sind oder nicht, eine rein subjektive ist, da sich für die Ungewöhnlichkeit und Dringlichkeit des Notstandes feste juristische Normen nicht aufstellen lassen.

[1]) Schulze, Bd. II S. 35.
[2]) Bornhak, Bd. I S. 510.

Insoweit ist Bornhak zuzustimmen, da zweifellos die Frage der Notwendigkeit eine reine Ermessensfrage ist. Dagegen ist der weiteren Ausführung Bornhaks, das Ministerium könne eine Notverordnung immer nur in der Überzeugung gegenzeichnen, daß die gesetzlichen Voraussetzungen zu einer solchen vorliegen, es handle demgemäß ein Minister unter allen Umständen gesetzmäßig, als zu weitgehend, entgegenzutreten. Denn Bornhak läßt die wenigstens theoretische Möglichkeit außer acht, daß ein Ministerium eine Notverordnung auch gegenzeichnet, obwohl es von dem Nichtvorhandensein eines Notstandes, einer Dringlichkeit überzeugt ist!

Ich schließe mich daher im wesentlichen der Ansicht Schulzes an und gehe davon aus, daß auch die Frage der Notwendigkeit einer Notverordnung einer kritisch-juristischen Nachprüfung seitens der Stände unterliegt. Diese Frage kann aber meines Erachtens nur dann zu einer Ministeranklage führen, wenn nach Ansicht der Stände die Regierung sich auch subjektiv über diese Voraussetzung hinweggesetzt hat, das heißt sich nachträglich noch feststellen ließe, daß die Regierung die Notverordnung erlassen hat, ohne sie von ihrem Standpunkt aus für notwendig zu erachten. Ich glaube aber im Gegensatz zu Schulze mit Hansel,[1]) daß der bloße Vorwurf der groben Fahrlässigkeit mit Bezug auf die Annahme eines Notstands zu einer Ministeranklage wegen Verfassungsverletzung nicht genügt. Denn ein Minister kann wohl wegen Verletzung der Gesetze, nicht aber deswegen staatsrechtlich verantwortlich gemacht werden, weil er eine unzweckmäßige Maßregel für zweckmäßig gehalten oder weil er einen Notstand da erblickt hat, wo keiner vorhanden war.

Würde man aber hier culpa lata genügen lassen, so würde doch die Anwendung dieses Begriffes auf staatsrechtlichem, politischem Gebiete eine genaue, umfassende Kenntnis aller zur Zeit der Erlassung der Notverordnung bestehenden politischen Verhältnisse voraussetzen, eine solche Kenntnis ließe sich aber nachträglich für die Stände kaum noch ermöglichen.

Zudem sprechen auch praktische Erwägungen für eine derartige mildere Auffassung der Ministerverantwortlichkeit auf dem Gebiete der Notverordnung. Es ist erfahrungsgemäß immer leichter, die Notwendigkeit einer Maßregel nachher in ruhigen Zeiten zu beurteilen, als vor ihrem Erlaß in bewegten Zeiten. Es würde durch eine Ausdehnung der Ministerverantwortlichkeit auf culpa lata die Mitwirkung eines skrupulosen Ministers beim Erlaß einer Notverordnung in unerträg-

[1]) Hansel S. 45 ff.

licher, mit dem Wesen des Notverordnungsrechts (Hilfe in Gefahr) unvereinbarer Weise erschwert.

Ich glaube daher, daß die württembergische Regierung mit Bezug auf die Notwendigkeit der Notverordnung nur dolus zu prästieren hat.

Ist nun in der geschilderten Weise die formelle wie materielle Seite der Notverordnung geprüft, so haben sich die Stände, das heißt jede Kammer, über die Verfassungsmäßigkeit der Notverordnung schlüssig zu machen. Da die württembergische Verfassung — siehe die Ausführungen unten — eine die Existenz der Notverordnung berührende Genehmigung der Notverordnung seitens der Stände nicht vorschreibt, so ist auch im Gegensatz zu den vorgenannten deutschen Staaten — siehe oben — eine förmliche Beschlußfassung nur für die Erhebung der Ministeranklage erforderlich, während im übrigen eine stillschweigende Nichtbeanstandung der Notverordnung genügen dürfte.

Bei einer Beanstandung aber muß prinzipiell die Entscheidung, da die Notverordnung als einheitlicher Akt der Regierung aufzufassen ist, auch einheitlich getroffen werden. Es ist undenkbar, daß einzelne Bestimmungen der Notverordnung für verfassungsmäßig, andere für nicht verfassungsmäßig erklärt werden.

Doch ist dieser Grundsatz für Württemberg, das keine inhaltlichen Schranken der Notverordnung kennt, kaum von praktischer Bedeutung.

Während nun in den meisten deutschen Staaten — siehe oben — die Entscheidung der Stände über die Verfassungsmäßigkeit der Notverordnung von größter unmittelbarer oder mittelbarer — siehe unten § 9 — Bedeutung für den Fortbestand der Notverordnung ist, ist dies in Württemberg mangels jeglicher positiver Bestimmungen — siehe unten § 9 — nicht der Fall. Vielmehr äußert eine solche Beschlußfassung, wenn sie auf Verfassungswidrigkeit der Notverordnung lautet, ihre Wirkung nur in der eventuellen Erhebung der Ministeranklage. Sie bildet insbesondere, da die württembergische Verfassung eine nur provisorische Gesetzeskraft der Notverordnung nicht kennt, auch nicht die Grundlage für eine quasi-legislatorische Tätigkeit der Stände.

Aber auch im Falle der Verfassungswidrigkeit der Notverordnung sind selbstverständlich die Stände bezw. jede Kammer nicht verpflichtet, sondern nur berechtigt, Ministeranklage zu erheben. Ob sie von diesem Recht Gebrauch machen wollen, ist eine rein politische Frage, die durch Zweckmäßigkeitsgründe ihre Beantwortung zu finden hat.

Zum Schluß ist noch zu erwähnen, daß die Notverordnung selbstverständlich auch dann, wenn sie etwa bereits durch eine neue Notverordnung — siehe unten § 9 — seitens der Regierung außer Kraft gesetzt sein sollte, einer kritisch juristischen Prüfung seitens der Stände

unterliegt, da die Regierung — wie Hansel[1]) zutreffend ausführt — verpflichtet ist, über den durch sie — wenigstens zeitweilig — herbeigeführten Rechtszustand den Ständen Rechenschaft abzulegen, damit diese über die Verfassungsmäßigkeit entscheiden und eventuell Ministeranklage erheben können.

Überblicken wir das Rechtfertigungsverfahren in Württemberg, so ergibt sich, daß dieses noch nicht durchgebildet ist, insofern es weder Fristen für die Rechtfertigung vorgeschrieben noch bestimmt hat, was Rechtens ist, wenn die von der Regierung versuchte Rechtfertigung von den Ständen nicht für entsprechend befunden worden ist, mit anderen Worten, ob und wie die Notverordnung außer Kraft tritt.

§ 9.

Außerkrafttreten der Notverordnung.

Die Frage des Außerkrafttretens der Notverordnung hat in den deutschen Verfassungen eine verschiedenartige Regelung gefunden.

Zuvörderst sind zwei Gruppen zu unterscheiden.

Die eine Gruppe wird durch die Verfassungen gebildet, die direkt oder indirekt der Notverordnung provisorische Gesetzeskraft zuschreiben, die also eine Genehmigung der Notverordnung durch die Stände vorschreiben.

Diese Verfassungen gehen nun ihrerseits wieder im Falle der Nichtgenehmigung seitens der Stände, das heißt der Entziehung der Rechtsgültigkeit der Notverordnung — mag diese bereits im kritisch-juristischen Verfahren oder erst im quasi-legislatorischen ausgesprochen worden sein — siehe oben § 8 — wieder auseinander, indem sie in diesem Fall das Aufhören der Rechtsverbindlichkeit (im Gegensatz zur Rechtsgültigkeit) verschieden normieren. Entweder, daß sie die Notverordnung ipso jure außer Kraft treten lassen (Braunschweig, Sachsen, Koburg-Gotha, Sachsen-Weimar, Elsaß-Lothringen, Bayern, Österreich)[1,2]) oder daß sie ihre Beseitigung durch einen besonderen Regierungsakt vorschreiben (Hessen, Waldeck, Oldenburg, Schwarzburg-Sondershausen, Lippe), oder aber wie Preußen sich positiver Bestimmungen enthalten — im letzten Fall dürfte übrigens gemäß Artikel 106 der Preußischen Verfassungsurkunde die Frage im Sinne Bornhaks[3]) zu entscheiden, somit zur Beseitigung der Rechtsver-

[1]) Hansel S. 49.
[2]) Stoerk a. a. O.
[3]) Bornhak S. 516.

bindlichkeit der Notverordnung ein contrarius actus der Regierung erforderlich sein.

Die zweite Gruppe bilden Baden, Altenburg und Württemberg. Diese Verfassungen, welche keine ausdrücklichen Bestimmungen — siehe oben § 8 — über das Erfordernis der nachträglichen Kammervorlage, über die provisorische Gesetzeskraft der Notverordnung getroffen haben, enthalten auch keine besonderen Bestimmungen über das Außerkrafttreten der Notverordnungen.

Bezüglich Baden[1]) und Altenburg verweise ich auf Glatzer[2]) und beschränke mich auf Württemberg. Der Wortlaut des § 89 der württembergischen Verfassungsurkunde enthält, wie bereits oben §§ 6 und 7 ausgeführt, weder inhaltliche Schranken noch eine Bestimmung, daß die Notverordnung nur provisorische Gesetzeskraft habe, noch aber überhaupt eine Grenze für die Gültigkeit einer solchen Verordnung.

Dies erkennt auch Bitzer[3]) an, indem er sagt: „So steht die Bestimmung ohne jede Beschränkung in der Verfassung." Im Gegensatz hiezu aber behauptet er: „Anerkannt ist zwar, daß Verordnungen welche auf Grund derselben erlassen werden, wenn sie nicht bloß vorübergehender Natur sind, der nachträglichen Zustimmung der Stände bedürfen." Denselben Standpunkt vertritt Mohl:[4]) „Von selbst versteht sich jedoch, daß, sobald die Ständeversammlung wieder zusammentritt, ihr die vorläufig erlassenen Verordnungen zur Prüfung und Bewilligung vorgelegt werden müssen, und daß ihre Gültigkeit in dem Augenblicke aufhört, in welchem die Versammlung ihre Einwilligung verweigert," insbesondere aber Sarwey:[5]) „Die (durch Notverordnung) getroffenen Verfügungen sind zunächst nur von vorübergehender Wirkung. Soweit sie der ständischen Zustimmung, abgesehen von der Notlage des Staats, bedurft hätten, treten sie sofort außer Wirkung, wenn die Stände ihre Einwilligung verweigern. Diese Folge tritt unmittelbar und von Rechts wegen ein, ohne daß eine spezielle Aufhebung der Verfügung erforderlich wäre," und weiterhin: „Das Prüfungsrecht der Stände bezieht sich sowohl auf das Vorhandensein der verfassungsmäßigen Voraussetzung, auf die Prüfung der Frage, ob die Sicherheit des Staates bedroht und die Gefahr so dringend war, daß die Mitwirkung der Stände nicht veranlaßt werden konnte, als auf die Prüfung der materiellen Zweckmäßigkeit der Maßregel.

[1]) Wielandt a. a. O.
[2]) Glatzer S. 86 Note 3.
[3]) Bitzer S. 290.
[4]) Mohl, I, S. 199 ff.
[5]) Sarwey, St.R. II, S. 20.

Die Stände können ihre Zustimmung auch aus dem Grunde ablehnen, weil sie die Maßregel für unzweckmäßig erachten," und mit Bezug auf die letzten Sätze in näherer Ausführung: „Allerdings kann von einer Ministeranklage wegen Nichtanerkennung der materiellen Zweckmäßigkeit keine Rede sein, während, wenn die Stände die Voraussetzungen verneinen, die Ministeranklage in Frage kommt. Allein da die außerordentliche Anordnung, sofern ihre Wirksamkeit für die Zukunft von der ständischen Zustimmung abhängt, gleich jeder anderen der ständischen Beratung unterstellten Vorlage ist, so müssen die Stände insoweit auch ein sachliches Prüfungsrecht haben."

Während Bitzer und Mohl auf eine eingehende Begründung ihrer im offenen Widerspruch mit dem Wortlaut des § 89 stehenden Auffassung verzichten, sucht Sarwey bei Anlaß einer kritischen Besprechung von Gaupp, „Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg", im Württembergischen Archiv[1]) seinen Standpunkt mit der grammatikalischen Auslegung des § 89, mit der inneren Natur der Sache, mit der Entwicklung, welche das Notverordnungsrecht in den Konstitutionen anderer deutscher Staaten erfahren hat, und endlich mit der württembergischen Übung zu begründen.

Prüfen wir nach diesen Gesichtspunkten das württembergische Notverordnungsrecht, so ergibt sich zunächst aus dem Wortlaut des § 89 nur, daß der König das Recht hat — ohne Mitwirkung der Stände —, in bestimmten Fällen „das Nötige vorzukehren", das heißt sowohl allgemeine Bestimmungen zu erlassen, als spezielle Maßregeln zu treffen.

Als solche Fälle sind bezeichnet Dringlichkeit und Gefährdung der Sicherheit des Staates. Wenn nun Sarwey mit Bezug auf die erste Voraussetzung ausführt: „Ein dringender Anlaß zur Erlassung einer Notverordnung fehlt, wenn der Zweck auf dem ordentlichen Wege der Verabschiedung mit den Ständen erreicht werden kann," so ist dem im Sinne des § 4 oben beizupflichten. Hieraus folgt aber doch nur, daß, wenn die Möglichkeit ordentlicher Gesetzesverabschiedung gegeben ist, eine Notverordnung nicht erlassen werden darf, keineswegs aber folgt hieraus — wie Sarwey glaubt —, daß die einmal erlassene Notverordnung nur insolange Geltung besitzt, als die Möglichkeit ordnungsmäßiger Verabschiedung ausgeschlossen ist. Sarwey verkennt eben, daß nach dem Wortlaut des § 89 Dringlichkeit und Gefährdung der Sicherheit des Staates nur Voraussetzungen für den Erlaß, nicht

[1]) Württ. Archiv, Bd. XXIII S. 435.

aber für den Bestand der Notverordnung sind, und erledigen sich damit seine weiteren Ausführungen in diesem Punkte.

Was sodann die innere Natur der Notverordnung betrifft, so hat diese — wie bereits oben § 6 ausgeführt — eine entschieden absolutistische Tendenz.

In Zeiten der Gefahr wird durch dieses Recht prinzipiell — abgesehen von den speziellen Bestimmungen — auf die straffe Einheitlichkeit des Absolutismus zurückgegriffen, ein sozusagen diktatorischer Ausnahmezustand geschaffen.

Gerade diese absolutistische Natur des Notverordnungsrechts an sich spricht gegen jede nicht ausdrücklich normierte Beschränkung dieses Rechts.

Hiezu kommt, daß das Notverordnungsrecht sich im konstitutionellen Staat als legaler Eingriff in die verfassungsmäßig den Ständen eingeräumte Rechtssphäre darstellt.

Da nun in Württemberg — siehe oben § 1 — die gesamte Staatsgewalt in der Person des Königs vereinigt ist und die Zuständigkeit der Stände an sich nur insoweit reicht, als der Text der Verfassung ausdrücklich besagt, so ist mangels positiver Bestimmungen auch im vorliegenden Fall zugunsten der Krone zu entscheiden, das heißt ein nachträgliches Genehmigungsrecht der Stände zu negieren.

Ganz besonders lehrreich und klärend ist für die vorliegende Frage die Entwicklung, welche das Notverordnungsrecht in den Konstitutionen anderer deutscher Staaten wie insbesondere auch außerdeutscher gefunden hat.

Die ersten Anfänge des Notverordnungsrechts überhaupt sind — siehe oben § 3 — in Artikel 14 der französischen Charte von 1814 zu erblicken, der keinerlei Schranken diesem Rechte setzte. Ihr haben sich die vier ältesten konstitutionellen Verfassungen Deutschlands (Baden 1818, Württemberg 1819, Hessen 1820 und Sachsen-Altenburg 1830), im wesentlichen auf den Prinzipien der französischen Charte von 1811 beruhend, angeschlossen und ein Notverordnungsrecht statuiert, das an keinerlei innere, vielmehr lediglich an äußere Schranken gebunden ist.

Als nun aber in Frankreich durch die berüchtigten Ordonnanzen das Notverordnungsrecht — siehe oben §§ 3 und 6 — seitens einer gewissenlosen Regierung schmählich mißbraucht worden war, wurden die eventuellen Gefahren eines unbegrenzten Notverordnungsrechts weiteren Kreisen erst offensichtlich. Während nun aber in Frankreich durch Charte von 1830 und ihr folgend in Belgien (Verfassung vom 7. Februar 1831, Artikel 67) in radikaler Weise das Notverordnungsrecht überhaupt unterdrückt wurde:

„le roi fait les réglements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois sans pouvoir jamais suspendre, ni les lois elles-mêmes ni dispenser de leur exécution"

schlugen die jüngeren deutschen Verfassungen einen anderen Weg ein.

Davon ausgehend, daß die Notverordnung als Hilfsmittel in außerordentlichen Fällen nicht entbehrt werden kann, daß ein völliges Verbot derselben in kritischen Augenblicken doch nur zu einem formellen Verfassungsbruch führt -- siehe oben § 2 —, lag es, wie Schulze[1]) ausführt, dem formalen juristischen Sinn der Deutschen am Herzen, auch für solche Notfälle eine gesetzliche Form in der Notverordnung zu finden, und war man hiebei nur bestrebt, diesem Recht Schranken verschiedener Art zu setzen.

Zu diesem Zweck schrieb man insbesondere eine nachträgliche Genehmigung der Notverordnung durch die Stände vor und drückte dem durch eine solche Verordnung geschaffenen Rechte den Stempel des Provisoriums auf.

Dieser Entwicklung ist von den älteren Verfassungen die hessische Verfassung durch das Gesetz von 1862, Artikel 1, gefolgt, nicht jedoch unter anderem Württemberg.

Abweichend, aber lehrreich ist auch die Entwicklung des Notverordnungsrechts in Österreich.[2])

Abweichend erscheint diese Entwicklung gegenüber der in den deutschen Einzelstaaten dadurch, daß sie überhaupt erst einsetzte, als die Gefahren eines unbegrenzten Notverordnungsrechts offenkundig waren, daß sie je nach den Wechseln des Verfassungskampfes der Regierung bald größere, bald geringere Vollmacht gab.

Lehrreich wird aber diese Entwicklung dadurch, daß sie, obwohl entsprechend der Zeitlage, von anderem Ausgangspunkte aus als in Deutschland und den Schwankungen des bewegten inneren Staatslebens folgend, die allmähliche — nur vorübergehend unterbrochene — juristische Durchbildung des Notverordnungsrechtes vor Augen führt. Denn die erste Regelung des Notverordnungsrechtes in § 87 der oktroyierten, tatsächlich nicht in Wirksamkeit getretenen Verfassung vom 4. März 1849:

„Wenn der Reichstag oder der Landtag nicht versammelt ist, und dringende, in den Gesetzen nicht vorgesehene Maßregeln mit Gefahr auf dem Verzug für das Reich oder für ein Kronland erforderlich sind, so ist der Kaiser berechtigt, die nötigen Verfügungen

[1]) Schulze, preuß. Staatsrecht, 2. Band, 2. Aufl. S. 33.
[2]) Spiegel a. a. O.

unter Verantwortlichkeit des Ministeriums mit provisorischer Gesetzeskraft zu treffen, jedoch mit der Verpflichtung, darüber dem Reichs- oder bezw. Landtage die Gründe und Erfolge darzulegen."

ist entsprechend ihrer Zeit von dem Gedanken der provisorischen Gesetzeskraft der Notverordnung zwar beherrscht, dieser Gedanke ist jedoch mit Bezug auf die Rechtfertigung vor den Ständen noch nicht durchgebildet, insofern im Falle einer Reprobierung der versuchten Rechtfertigung seitens der Stände nicht bestimmt war, was Rechtens sein sollte.[1])

Die zweite, nach Aufhebung der Verfassung von 1849 einseitig durch die Krone erfolgte Regelung im Jahre 1861 bedeutet entsprechend der Verschiebung der Machtverhältnisse zugunsten der Krone keine juristische Weiterbildung des Notverordnungsrechts, sondern einen vorübergehenden Rückschritt. Denn § 13 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung, Beilage I des Februarpatentes vom 26. Februar 1861:

„Wenn zur Zeit, da der Reichsrat nicht versammelt ist, in einem Gegenstande seines Wirkungskreises dringende Maßregeln getroffen werden müssen, ist das Ministerium verpflichtet, dem nächsten Reichsrate die Gründe und Erfolge der Verfügung darzulegen."

bestimmte weder die Form noch die Wirkung der Notverordnung, so daß mit Recht seitens der Regierung die definitive Gesetzeskraft für die Notverordnung in Anspruch genommen, mit Unrecht diese von den Ständen bestritten wurde.[2])

Mit fortschreitender Gesundung der politischen Verhältnisse wuchs aber der Drang, das Notverordnungsrecht in einer Regierung und Stände befriedigenden Weise juristisch durchzubilden.

Dies geschah auch durch die dritte Regelung. Das Gesetz vom 16. Juli 1867 bestimmte:

„Wenn sich die dringende Notwendigkeit solcher Anordnungen, zu welchen verfassungsmäßig die Zustimmung des Reichsrates erforderlich ist, zu einer Zeit herausstellt, wo dieser nicht versammelt ist, so können dieselben unter Verantwortung des Gesamtministeriums durch Kaiserliche Verordnung erlassen werden, insofern solche keine Abänderung des Staatsgrundgesetzes bezwecken, keine dauernde Belastung des Staatsschatzes und keine Veräußerung von Staatsgut betreffen. Solche Verordnungen haben provisorische Gesetzeskraft, wenn sie von sämtlichen Ministern unterzeichnet sind und mit ausdrücklicher Beziehung auf diese Bestimmung des Staatsgrundgesetzes

[1]) Spiegel S. 4.
[2]) Spiegel S. 7.

kundgemacht werden. Die Gesetzeskraft dieser Verordnungen erlischt wenn die Regierung unterlassen hat, dieselben dem nächsten, nach deren Kundgebung zusammentretenden Reichsrate, und zwar zuvörderst dem Hause der Abgeordneten, binnen vier Wochen nach diesem Zusammentritt zur Genehmigung vorzulegen, oder wenn dieselben die Genehmigung eines der beiden Häuser des Reichsrates nicht erhalten. Das Gesamtministerium ist dafür verantwortlich, daß solche Verordnungen, sobald sie ihre provisorische Gesetzeskraft verloren haben, sofort außer Wirksamkeit gesetzt werden."

Damit war nunmehr in juristischer Schärfe das Notverordnungsrecht geregelt. Unter Schaffung der einem konstitutionellen Staate angemessenen Garantien wurde man sowohl den Interessen der Regierung an einer ständigen Legislation wie den Interessen des Parlaments an Einholung seiner Zustimmung in gleicher Weise gerecht.[1])

So lehrt denn die Entwicklung des Notverordnungsrechtes, daß dieses an sich absolutistische Recht überhaupt erst im Laufe der Zeit eine Durchbildung in konstitutionellem Sinn erfahren hat, daß diese Durchbildung, insbesondere mit Bezug auf die Zustimmung der Stände, zwar in den meisten Staaten, wenn auch verschieden — am schärfsten in Österreich —, erfolgt, in einigen — Württemberg — jedoch überhaupt unterblieben ist.

Was endlich die angebliche württembergische Übung betrifft, die Sarweys Auffassung zur Seite stehen soll, so würde eine solche Übung vorausgesetzt ihre tatsächliche Existenz — für die hier anzuwendende juristische Betrachtungsweise — im Gegensatz zu der von Sarwey beliebten historisch-politischen — nicht ausschlaggebend sein.

Ich bestreite aber überhaupt die Existenz einer solchen Übung. Von einer solchen Übung im Sinne Sarweys könnte man doch nur dann sprechen, wenn in einer Reihe von Fällen einerseits die Ständeversammlung — sei es nun im kritisch-juristischen oder erst im quasilegislatorischen Verfahren (s. oben § 8) — die Rechtsgültigkeit einer Notverordnung verneint, andererseits die Regierung auf Grund solchen Beschlusses das Aufhören der Rechtsverbindlichkeit einer Notverordnung anerkannt hätte.

Dies ist aber in keinem Fall geschehen.

Die württembergischen Stände haben, wie die Kammerverhandlungen von 1851/52, 1864, 1866 beweisen, weder die verfassungsmäßige Notwendigkeit einer Notverordnung in irgendeinem Falle verneint und Ministerklage erhoben, noch die Rechtsgültigkeit einer Not-

[1]) Spiegel S. 13.

verordnung in futurum bestritten. Sie beschränkten sich vielmehr mit Bezug auf die Notverordnung vom 6. November 1850 auf die Erklärung: eine Beschlußfassung über die Gültigkeit des Gesetzes vom 1. Juli 1849 und damit indirekt der Notverordnung vom 6. November 1850 vorerst noch abzulehnen, und bei der Notverordnung vom 25. Dezember 1850 zum Schutze gegen den Mißbrauch der Presse auf die Bitte an die Regierung um schleunige gesetzliche Regelung des Gegenstandes.[1]) Gegen die Notverordnungen vom 28. August und 29. Dezember 1850, betreffend Sicherstellung indirekter Steuern,[2]) 26. November 1850, betreffend Bestellung der provisorischen Staatsschuldenverwaltungskommission, und 5. November 1851, betreffend Rechtsverhältnisse der Israeliten, hatten sie nichts zu erinnern.

Die württembergischen Stände haben somit, obwohl sie manchmal lebhafte Bedenken gegen den durch die Notverordnung zum Teil geschaffenen Rechtszustand hatten (zu erinnern ist z. B. nur an das durch die Notverordnung vom 6. November 1850 eingeführte Zweikammersystem und die Vorrechte des Adels), im Hinblick auf den Wortlaut des § 89 und die daraus entspringende Gefahr eines Konfliktes mit der Regierung ein Genehmigungsrecht bezüglich der Notverordnung im Sinne Sarweys nicht ausgeübt. Es kann somit von einer Übung in obigem Sinne nicht die Rede sein.

Im Gegensatz zu Sarwey bin ich daher der Ansicht, daß gerade der Wortlaut des § 89, die innere Natur des Notverordnungsrechts, seine geschichtliche Entwicklung wie auch die württembergische Geschichte gegen ein Genehmigungsrecht der Stände in bezug auf Notverordnungen spricht.

Es ist folglich in voller Übereinstimmung mit Gaupp[3]) festzustellen, daß § 89 der württembergischen Verfassungsurkunde keine Grenze für die Gültigkeit einer Notverordnung enthält. Eine Notverordnung tritt daher, selbst wenn im kritisch-juristischen Verfahren ihre Rechtsgültigkeit seitens der Stände verneint und Ministeranklage erhoben wird, nicht außer Kraft. Die Notverordnung tritt vielmehr in Württemberg — abgesehen von Erlöschungsgründen, die in der Notverordnung selbst etwa ausdrücklich vorgesehen wären (dies ad quem oder Resolutivbedingung) — nur durch Aufhebung oder Ab-

[1]) Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten von 1851/52, Beilagen, Bd. I S. 146—149; Protokoll, Bd. I S. 431.

[2]) Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten 1851/52, Protokoll Bd. I S. 403.

[3]) Gaupp, St.R., S. 176.

änderung im Wege des Gesetzes oder durch contrarius actus, das heißt durch neue Notverordnung, außer Kraft.

Ob durch einfache Verordnung, das heißt — da § 89 der württembergischen Verfassungsurkunde keinen formellen Unterschied zwischen Notverordnungen und Ausführungsverordnungen kennt — ohne die Voraussetzung der Dringlichkeit und Gefährdung der Sicherheit eine Notverordnung aufgehoben werden kann, hängt meines Erachtens von dem Inhalt der Notverordnung ab. Ist dieser der Gesetzgebung vorbehalten, das heißt enthält die Notverordnung Rechtsnormen, so kann er grundsätzlich auch nur durch Gesetz oder neue Notverordnung bezw. durch eine ad hoc besonders delegierte Verordnung aufgehoben werden.[1])

§ 10.

Notverordnung und Artikel 68 der Reichsverfassung.

Das Verhältnis zwischen Notverordnung und Artikel 68 der Reichsverfassung läßt sich im Rahmen dieser Aufgabe nur kurz streifen.

Artikel 68 der Reichsverfassung bestimmt:

„Der Kaiser kann, wenn die öffentliche Sicherheit in dem Bundesgebiet bedroht ist, einen jeden Teil desselben in Kriegszustand erklären."

In weiterer Ausführung bestimmt sodann Artikel 68:

„Bis zum Erlaß eines die Voraussetzungen, die Form der Verkündigung und die Wirkungen einer solchen Erklärung regelnden Reichsgesetzes gelten dafür die Vorschriften des preußischen Gesetzes vom 4. Juni 1851."

Es ist somit nach diesem Gesetz die Erklärung des Kriegszustandes durch den Kaiser nicht in jedem Fall bedrohter Sicherheit, sondern nur unter zwei Voraussetzungen und für deren Zeitdauer statthaft:

1. für den Fall des Krieges in dem vom Feinde bedrohten oder teilweise schon besetzten Gebiete des Reiches, und
2. für den Fall eines Aufruhrs, und zwar nur „bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit".

Hieraus ergibt sich schon der prinzipielle Unterschied des Rechts aus Artikel 68 der Reichsverfassung gegenüber dem bisher dargestellten Notverordnungsrecht.

Während das letztere auf allgemeinen (generellen) Bestimmungen der Verfassung beruht und prinzipiell gleich dem Gesetz einen

[1]) s. a. Zolger S. 394.

unbegrenzten sachlichen Wirkungskreis hat, ist gemäß Artikel 68 der Reichsverfassung der Kaiser bezw. König von Bayern[1]) auf Grund eines bestimmten Gesetzes, und zwar derzeit — mangels eines Reichsgesetzes — des preußischen Gesetzes vom 4. Juni 1851, berechtigt, zeitliche und örtliche Ausnahmen vom normalen gesetzlichen Rechtszustande in genauer Begrenzung ihrer Wirksamkeit einzuführen.

Des weiteren zeigt sich ein Unterschied darin, daß Artikel 68 der Reichsverfassung eine besondere Rechenschaftslegung an den Reichstag nicht vorgesehen hat, während bei Notverordnungen gerade die Rechenschaftslegung nach den positiven Verfassungsbestimmungen mehr oder weniger durchgebildet ist und sich nicht etwa bloß als eine Kontrolle, vielmehr — abgesehen von Württemberg ꝛc. — als die Einholung der Genehmigung der Stände darstellt.

Es erhebt sich nun die Frage, ob die landesgesetzlichen Bestimmungen, welche den Einzelstaaten für ihr Gebiet das Recht zur Verkündigung des Kriegszustandes beilegen (z. B. Preußen, Sachsen, Baden), durch Artikel 68 der Reichsverfassung aufgehoben sind.

Ich bejahe einerseits die Frage, soweit es sich um die Proklamierung des reichsrechtlichen Kriegszustandes handelt und begründe diese Auffassung wie folgt: Die Verhängung des reichsrechtlichen Kriegszustandes hat nach dem preußischen Gesetze vom 4. Juni 1851 unter anderem einmal den Übergang der vollziehenden Gewalt an den Militärbefehlshaber des betreffenden Bezirkes zur Folge, sodann aber kann hiemit eine weitgehende Suspension staatsbürgerlicher Freiheitsrechte — mögen sie ihren Rechtsgrund in Reichs- bezw. Partikulargesetzen haben — verbunden werden. Militärbefehlshaber aber können ohne kaiserlichen Befehl nicht wohl die Zivilverwaltung einzelner deutschen Staaten auf Grund einer landesherrlichen Verfügung übernehmen und Landesregierungen können nicht wohl ohne reichsgesetzliche Ermächtigung (wie sie z. B. durch § 30 des Reichspreßgesetzes vom 7. Mai 1874 erteilt ist), befugt sein, die in ihrem Gebiete geltenden Reichsgesetze über Gerichtsverfassungen, Strafverfahren ꝛc. im Verfügungsweg zu suspendieren. Ich verneine aber andererseits die Frage, soweit es sich um die Suspension landesgesetzlicher Vorschriften handelt. Hier sind zweifellos die Landesregierungen befugt, nicht nur auf Grund des generellen Notverordnungsrechts, sondern auch auf Grund spezieller Notverordnungen, d. h. besonderer Gesetze für Kriegs- und Aufruhrzeiten (z. B.

[1]) Vertrag vom 23. Nov. 1870, III, § 5 VI.

Preußen, Sachsen, Baden), — Spiegel[1]) nennt sie mit anderen Ausnahmsverordnungen — landesgesetzliche Rechtsvorschriften zu suspendieren.[2])

In Württemberg bestehen nun im Gegensatz zu Preußen, Sachsen, Baden ꝛc. Bestimmungen über derartige spezielle Notverordnungen, d. h. Ausnahmeverordnungen für Kriegs- und Aufruhrzeiten, nicht. Dagegen ist gemäß § 89 der württ. Verfassungsurkunde die Regierung befugt, auch in diesen Zeiten landesgesetzliche Rechtsvorschriften zu suspendieren, wie z. B. das Vereins- und Versammlungsrecht zu beschränken. Dagegen dürfte — im Gegensatz zu Sarweys Ansicht[3]) — die Übertragung der Strafrechtspflege auf Grund des § 89 an Militärgerichte in derartigen Zeiten ausgeschlossen sein, insoferne § 16 des Gerichtsverfassungsgesetzes:

„Ausnahmsgerichte sind unstatthaft. Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden. Die gesetzlichen Bestimmungen über Kriegsgerichte und Standrechte werden hievon nicht berührt"

doch nur auf das bestehende Recht verweist. Das bestehende Recht aber kennt Kriegsgerichte nur in Verbindung mit dem Kriegszustand gemäß Artikel 68 der Reichsverfassung.[4])

Eine derartige Übertragung dürfte daher nur dem Kaiser zustehen, und zwar nur dann, wenn von ihm gleichzeitig mit der Erklärung des Kriegszustandes der reichsrechtliche Rechtssatz „niemand soll seinem gesetzlichen Richter entzogen werden" suspendiert wird.

In einem Fall ist jedoch kraft besonderer reichsgesetzlicher Ermächtigung die württembergische Regierung in Kriegs- und Aufruhrzeiten befugt, auch reichsgesetzliche Bestimmungen zu suspendieren. § 30 des Reichsgesetzes über die Presse vom 7. Mai 1874 erhält die für Zeiten der Kriegsgefahr, des Krieges, des erklärten Kriegszustandes oder inneren Unruhen in bezug auf die Presse bestehenden besonderen gesetzlichen Bestimmungen bis auf weiteres in Kraft.

§ 11 des württembergischen Gesetzes vom 30. Januar 1817, durch den sich die Landesregierung vorbehält, in außerordentlichen, namentlich in Kriegszeiten, jedoch nur auf die Dauer der außerordentlichen Umstände und nur für Zeitungen und diese Art von Zeitschriften, eine

---

[1]) Spiegel S. 15.

[2]) Laband, II, S. 518; Hänel, I, S. 440.

[3]) Sarwey, I, S. 279.

[4]) Löwe-Hellweg, § 16 Ger.V.; Laband, II, S. 518 ff.

Zensur anzuordnen, ist somit durch das Reichspreßgesetz nicht aufgehoben.

Doch kann die Regierung, da es sich hier um der Gesetzgebung vorbehaltene Materien handelt, derartige Anordnungen im Sinne des § 11 des Gesetzes vom 30. Januar 1817 seit Existenz der Verfassung nur noch auf Grund des § 89 der Verfassungsurkunde erlassen.[1])

[1]) Zu vergl. Sarwey, I, S. 278.

C. Schlußwort.

§ 11.

Das württembergische Notverordnungsrecht in seiner Weiterbildung.

Werfen wir noch einen kurzen Rückblick auf das württembergische Notverordnungsrecht, so sehen wir, daß dasselbe eine Weiterbildung im konstitutionellen Sinne leider nicht erfahren hat, daß dasselbe vielmehr auf der ersten zeitlich und inhaltlich dem Absolutismus am nächsten stehenden Entwicklungsstufe stehen geblieben ist.

Diese Erscheinung mag zunächst befremden, sie wird aber weniger, wenn wir die württembergischen Verhältnisse näher betrachten.

Die Regierung hatte und hat ihrerseits kein Interesse, von sich aus ohne zwingende Notwendigkeit auf das ihr zustehende gewichtige Recht des § 89 zu verzichten. Sie hat durch weise Zurückhaltung, durch Nichtgebrauch dieses Rechts seit den 50er Jahren der Frage den Anschein unmittelbarer praktischer Bedeutung genommen.

Von den Ständen aber gab oder gibt sich vielleicht auch heute noch ein Teil unter dem Einfluß der publizistischen Lehre eines Mohl, Reyscher und später Sarwey gerne der Illusion eines konstitutionellen Notverordnungsrechts mit den hauptsächlichsten Garantien eines solchen, insbesondere Genehmigungsrecht der Stände hin, ohne daß jedoch hierauf die Probe je praktisch gemacht worden wäre oder in neuerer Zeit zu machen gewesen wäre.

Ein anderer Teil der Stände verdankt entweder eben dem § 89 — siehe oben § 6 — seine Neubelebung und möchte begreiflicherweise dieses Recht der Krone nicht missen, oder aber hat zur Krone das Vertrauen, daß sie das ihr zustehende Recht des § 89 nicht mißbrauchen werde.

Hiezu kommt die im Grund konservative, Neuerungen abholde Natur des württembergischen Volkes und die infolge des Verhaltens der Regierung scheinbar geringe praktische Bedeutung des § 89.

Alle diese Momente lassen es einigermaßen begreiflich erscheinen, daß bei den Verfassungsänderungen (1868, 1874, 1876) und den hierauf gerichteten Bestrebungen § 89 hinter der Hauptfrage nach befriedigender Zusammensetzung der Stände völlig zurückgetreten ist.

Sollte aber je einmal auch dieser Paragraph in den Bereich einer Verfassungsänderung im Sinne einer konstitutionellen Weiterbildung gezogen werden, dann wäre es zum Beispiel meines Erachtens verfehlt, etwa konstitutionelle Garantien durch genaue Definierung des Begriffes Notstand oder durch Beschränkung der Erlassung auf Zeiten, in denen die Stände nicht versammelt sind, schaffen zu wollen. Denn in ersterer Hinsicht ist es unmöglich, den Begriff des Notstandes im staatsrechtlichen Sinn zu definieren, und mit Recht verliert sich die württembergische Verfassung weder in eine nutzlose Kasuistik, noch stellt sie einzelne bestimmte Merkmale auf, aus welchen sich auf die dringende Notwendigkeit schließen ließe — ebenso Österreich, dagegen anders zum Beispiel Lippe, Oldenburg. — In letzterer Hinsicht — Abwesenheit der Stände — nehme ich Bezug auf meine Ausführungen oben § 4, in denen ich die *subjektive* Unmöglichkeit, auf dem ordentlichen Weg der Gesetzgebung Abhilfe zu schaffen, *prinzipiell* als genügende Voraussetzung in diesem Punkte erachte.

Das Hauptgewicht wird vielmehr neben gegenständlicher Beschränkung durch die *Verfassung* — siehe oben § 6 — auf eine *Durchbildung des Rechtfertigungsverfahrens und der Frage des Außerkrafttretens der Notverordnung, und zwar in konstitutionellem Sinne*, zu legen sein. Gerade in dieser Beziehung dürfte das österreichische Notverordnungsrecht, das deshalb auch oben § 9 eingehender dargestellt ist, zum Vorbild genommen werden.

Mag aber die Regelung erfolgen, wie sie will, mögen alle konstitutionellen Garantien geschaffen werden, so ist doch immer zu bedenken, daß auch sie in Zeiten der Gefahr *keine absolute* Sicherheit gegen Willkür und Übergriffe zu gewähren vermögen. Doch können wir uns damit beruhigen, daß ja nicht bloß geschriebene Gesetze, sondern auch die ethisch-politischen Grundsätze ein gewaltiger Motor im öffentlichen Leben sind, und daß das Pflichtbewußtsein ein Faktor ist, der bei keiner Regierung ohne weiteres außer acht gelassen werden darf,[1]) eine Auffassung, die auch in der Thronrede König Wilhelms I.[2]) von Württemberg am 13. März 1851 in den Worten zum Ausdruck kommt:

„es gibt noch etwas Höheres, als das geschriebene konstitutionelle Gesetz — es ist das moralische Band der Gesellschaft".

[1]) *Spiegel* S. 27.

[2]) *Bischof* S. 7 und Kammerverhandlungen a. a. O.

Literaturnachweis.

I. Gesetze und Kommentare.

1. Die Verfassungen des Deutschen Reichs und der Einzelstaaten in Stoerks Handbuch der deutschen Verfassungen. Leipzig 1884.
2. Arndt, Die Verfassung des Deutschen Reichs. 1895.
3. Proebst, Verfassung des Deutschen Reichs (2. Auflage. München 1895 [Textausgabe mit Anmerkungen]).
4. L. v. Rönne, Verfassung des Deutschen Reichs (Textausgabe mit Anmerkungen). 2. Auflage. Berlin 1895.
5. Fricker, Die Verfassungsurkunde für Württemberg. Tübingen 1865.
6. R. Gaupp, Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg. 2. Aufl. Stuttgart 1887.
7. Schwartz, Kommentar zur preußischen Verfassungsurkunde. 2. Auflage. 1898.
8. Löwe-Hellweg, Kommentar zur Strafprozeßordnung 2c. 10. Auflage. Berlin 1900.
9. Die bezüglichen württembergischen Regierungsblätter.
10. Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten Württembergs. Beilagen und Protokollbände 1851/52, 1864, 1866/68.
11. Verhandlungen der Kammer der Standesherren Württembergs. Protokollbände 1851/52.

II. Lehrbücher des deutschen Staatsrechts.

1. Bornhak, Preußisches Staatsrecht. 1889.
2. L. Gaupp, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. 2. Auflage. Freiburg 1895.
3. v. Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts. 3. Auflage. Leipzig 1880.
4. Goez, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg auf der Grundlage von L. Gaupp dargestellt. Tübingen 1904.
5. Hänel, Deutsches Staatsrecht. Leipzig 1892.
6. Held, System des Verfassungsrechts der monarchischen Staaten Deutschlands. Würzburg 1856/57.
7. Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 4. Auflage. 1901.

8. G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 5. Auflage. 1899.
9. v. Mohl, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. 2. Auflage. Tübingen 1840.
10. v. Rieke, Verfassung, Verwaltung und Staatshaushalt des Königreichs Württemberg. 2. Auflage. Stuttgart 1887.
11. v. Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie. 4. Auflage. Leipzig 1881.
12. v. Sarwey, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. Tübingen 1883.
13. v. Schulze, Preußisches Staatsrecht. 2. Auflage. 1888/90.
14. v. Seydel, Bayerisches Staatsrecht. 2. Auflage. Freiburg 1896.
15. Wielandt, Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden (in Marquardsen). Freiburg 1895.
16. Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Auflage. Berlin 1895/97.

III. Einzeldarstellungen.

1. Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt. 2. Auflage. Tübingen 1901.
2. Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reichs. 1884.
3. Arndt, Wann verstößt der Inhalt einer Notverordnung gegen die preußische Verfassungsurkunde? Archiv für öffentliches Recht, 4. Band.
4. Bischof, Das Notrecht der Staatsgewalt in Gesetzgebung und Regierung (Archiv für das öffentliche Recht des deutschen Bundes). Gießen 1860.
5. Bitzer, Regierung und Stände in Württemberg. Stuttgart 1882.
6. Frider Geßler, Geschichte der Verfassung Württembergs. Stuttgart 1869.
7. Friedmann, Geschichte und Struktur der Notstandsverordnungen. Stuttgart 1903.
8. L. Gaupp, Die neuesten Bearbeitungen des württembergischen Staatsrechts. Freiburg 1885.
9. Glatzer, Das Recht der provisorischen Gesetzgebung. Breslau 1899.
10. Hansel, Die Notverordnung nach deutschem Staatsrecht. Leipzig 1904.
11. Hatschek, Der Ursprung der Notverordnung. (Zeitschrift für das Privat und öffentliche Recht der Gegenwart, 27. Band.)
12. Jellinek, Gesetz und Verordnung. Freiburg 1887.
13. v. Martitz, Über den Begriff des konstitutionellen Gesetzes in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Tübingen 1880. 36. Band.
14. Meisterschmidt, Das Notverordnungsrecht nach preußischem Staatsrecht. Königsberg 1901.
15. v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht, Politik. 2. Band. 1862.
16. v. Oppermann, Das Notverordnungsrecht der preußischen Verfassung. Göttingen 1897.
17. Reyscher, Drei Verfassung beratende Landesversammlungen. Tübingen 1851.
18. Reyscher, Erinnerungen aus alter und neuer Zeit. Freiburg-Tübingen 1884.
19. Römer, Die Verfassung des Norddeutschen Bundes und die süddeutsche, insbesondere die württembergische Freiheit. Tübingen 1867.

20. Sarwey, im württembergischen Archiv für Recht und Rechtsverwaltung. 23. Band S. 403 ff.
21. Seligmann, Der Begriff des Gesetzes. Berlin 1886.
22. Spiegel, Die kaiserlichen Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft nach österreichischem Staatsrecht. Prag-Wien 1893.
23. Tezner, Die kaiserlichen Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft nach österreichischem Staatsrechte, im 25. Band der Juristischen Vierteljahrsschrift. Wien 1893.
24. Zolger, Österreichisches Verordnungsrecht. Innsbruck 1898.